

El federalismo y la visión Progresista: nuevas relaciones vs abdicación^{*}

Edward M. Kennedy Senador norteamericano por el Estado de Massachusetts.

Estoy muy complacido que ustedes hayan elegido la ciudad de Boston para este evento. Aquí, en Quincy Market y Fanueil Hall, el lugar de nacimiento de nuestra libertad más de doscientos años atrás, ustedes están ejerciendo la libertad esencial de nuevamente pensar - para debatir y decidir cómo el sistema federal puede funcionar actualmente y cómo podemos hacer que Norteamérica trabaje de un modo nuevo.

Esta tarea de reflexión es el propósito central del Centro de Política Nacional. A través de sus estudios y de conferencias como ésta, el Centro está conformando una alternativa progresista frente a los reaccionarios clichés de hoy día. Los hombres y las mujeres convocados a este esfuerzo saben que no es suficiente proclamar que necesitamos nuevas ideas, lo que es verdad en cada período de la historia y en cada época de la política. La esencia no se reemplaza por una consigna. En lugar de eso, el Centro ha emprendido la pesada y requerida empresa de trazar nuevas direcciones y diferentes soluciones.

Tal empresa es indispensable. Aquellos que cuestionan las políticas públicas hacen al menos tan importante contribución como los formuladores de políticas quienes están convencidos de tener ya las respuestas. Apoyo el propósito de este Centro porque he perseguido el mismo objetivo durante años desde las primeras audiencias que conduje sobre el levantamiento del control sobre las tarifas aéreas en 1973, hasta el esfuerzo actual, respecto a la Resolución Kennedy-Halfield, para obtener el congelamiento de las armas nucleares.

Ustedes y yo entendemos la necesidad de responder a las nuevas realidades. Pero también creemos que revisar nuestras ideas no debe ser una excusa para apartarse de nuestros ideales.

Franklin Roosevelt, cuyo centenario celebramos este año, y cuyo Comité Centenario está copatrocinando esta conferencia, siempre procedió en este espíritu. El fue un profeta de los valores permanentes y de los tiempos de cambio. Cerca de cincuenta años atrás, él forjaba una nueva y creativa visión del federalismo. Frente a los problemas nacionales, emplazaba al país entero a la acción nacional.

^{*} Discurso pronunciado en la Conferencia sobre "Federalismo, Recursos y Responsabilidades durante y más allá de la Década de los 80", copatrocinada por el Centro de Política Nacional y el Comité Centenario Franklin D. Roosevelt, realizada en Boston en 1982. Publicado en "Federalism: Making the System Work", Center for National Policy, Washington D.C., 1982.

Medio siglo atrás, los norteamericanos no habrían podido manejar la Depresión, o enfrentar la crisis de los derechos civiles de las minorías y la desigualdad de los derechos de la mujer, o avanzar hacia la justicia social y hacia un medio ambiente saludable, si nuestros dirigentes nacionales se hubiesen aferrado a una ideología rígida y anticuada de gobierno federal, de no escuchar, no ver y no hacer nada. En el pasado, los derechos de los estados conllevaron, demasiadas veces, errores por negligencia.

Debemos rechazar el nuevo federalismo de Reagan

Ahora, más que nunca, no debemos apartar de la mira este importante rol federal. **En una sociedad que aspira justicia y de gran movilidad geográfica, las normas nacionales se han convertido en una cuestión de decencia y en un imperativo para la política pública.** El hambre la siente igual un pobre niño de Mississippi como uno de Nueva York. Un trabajador cesante de la industria automotriz en Detroit significa menos productividad y un descenso en los niveles de vida, desde Boston a Seattle. La contaminación del aire y la contaminación de las aguas, no respetan fronteras locales ni estatales.

De este modo, **debemos rechazar cualquier autodenominado Nuevo Federalismo que no es otra cosa que la doctrina del siglo XX de división y anulación.** Solamente nos ofrece un desacreditado viejo trato que lanzaría a un estado contra otro estado, ciudad contra campo, grupo contra grupo. Norteamérica dejaría de ser un solo país, para convertirse en cambio, en una colección de mezquinos y conflictivos intereses, una nación literalmente dividida en contra de sí misma; con libertad y justicia sólo para unos pocos.

Al mismo tiempo, debemos reconocer el carácter peculiar de la década de los 80, y las posibilidades diferentes y más razonables de federalismo. Esta década puede y debe ser un período de renacimiento del gobierno estatal y local; muchos norteamericanos entienden hoy, que Washington está muy lejos y que las decisiones no deben temerle a este concepto; ya que nuestras perspectivas serán con frecuencia mejores a nivel local y estatal, sobre los problemas de la tenencia de armas y sobre el costo de la atención hospitalaria.

El desafío actual consiste en equilibrar las normas nacionales con el potencial creador local y estatal.

El Nuevo Federalismo contenido en el presupuesto de Reagan asesta un severo desequilibrio. Su propuesta original de transar la Asistencia a las Familias con Hijos Menores (AFDC Aid to Families with Dependent Children), por el Programa de Asistencia Médica (Medicaid) no era otra cosa que una hoja de parra transparente, tapando sus esquemas de cortes presupuestarios masivos. Los estados perderían 11.000 millones de dólares en el año 1984, lo cual significa que los estados

tendrían que producir 60.000 millones de dólares más a comienzos de la década del 90. La segunda parte de esta propuesta fue catalogada como un retroceso, pero en realidad fue un programa de abandono respecto a los ancianos y los pobres, los necesitados y los cesantes. **Este fue un plan no para dar poder a los estados, mas sí para empobrecerlos.** Desde el comienzo, se trató de un programa que le dio mala reputación a la noción de Nuevo Federalismo.

Un viejo feudalismo

Pero aun sin este programa, tan prontamente desacreditado que no podía ser aplicado, la política económica de Reagan ya ha drenado los recursos estatales y locales. Los estados y las ciudades han soportado el grueso de los cortes de presupuesto. Las tasas de interés han hecho prohibitivo para los gobiernos el financiamiento de caminos, tránsito público, alcantarillado y agua potable - la infraestructura esencial de nuestra sociedad. Mucho se dice acerca de avizorar los beneficios del futuro; pero en una economía de asistencia federal en descenso y creciente desempleo y tasas de interés, los estados y las localidades no pueden darse el lujo de ver más allá, ni siquiera de las cuestiones de corto plazo. Hoy en día pocos alcaldes y gobernadores se proponen construir nuevos sistemas de agua potable, pero en la mayoría de nuestros centros urbanos más antiguos, las viejas redes existentes se están deteriorando progresivamente y podrían convertirse en breve tiempo en un peligro. En efecto, **la política económica de Reagan es de tal antifederalismo que exige a los individuos y corporaciones más ricos de pagar un impuesto de 750.000 millones de dólares, trasladando a los estados y a las localidades los costos de una política torpe, injusta e imprudente.**

La administración también ha propugnado por limitar la autoridad de los estados y localidades para el beneficio de intereses especiales. La Casa Blanca ha apoyado los esfuerzos para impedir que los estados garanticen las hipotecas de los compradores de vivienda. Ha tratado también de restringir las atribuciones estatales para controlar el transporte de desechos nucleares. Puede que la administración no crea en las normas nacionales mínimas para la educación, la nutrición, el cuidado de la salud, el medio ambiente y la asistencia energética; pero claramente cree en las máximas normas nacionales para limitar el control estatal y local, sobre la concentración de poder privado.

El Nuevo Federalismo de Reagan es en realidad un viejo feudalismo, el cual quita a los estados y las ciudades para compensar el déficit presupuestario federal. Les ofrece una formula de mayor poder, pero en realidad reduce el poder real que tienen los gobiernos para proteger a sus habitantes de grandes e impersonales instituciones. La administración Reagan no está con el federalismo, está en contra de él.

Esta conferencia, igual que el Centro de Política Nacional son capaces de plantear concepciones más constructivas y valederas sobre el federalismo, que no descan-

san sobre una ideología, sino en la práctica. Cuando los norteamericanos votaron a Ronald Reagan, no estaban buscando una salida derechista sino respuestas concretas, y ciertamente, no encontraremos tales respuestas en una filosofía rígida que plantea siempre un gobierno más fuerte o menos fuerte.

Los estados son fuentes de innovaciones

El presidente Reagan y yo estamos de acuerdo en que el sistema federal no está funcionando lo bien que debiera, y que debemos fortalecerlo. Pero estamos en profundo desacuerdo en cuanto a la naturaleza del cambio. Donde el gobierno está mal, su remedio es que no participe; mi receta es una mejor participación. Su programa rechaza la responsabilidad federal; el mío, trata de compartir la responsabilidad entre el estado y el gobierno local. Parafraseando a Robert Frost, dos caminos divergen frente a nosotros: **uno conduce a la abdicación federal y el otro a la asociación en el federalismo.** Y el camino que escojamos hará toda la diferencia en nuestra economía y en nuestro pueblo.

Debemos estimular a los estados y a las localidades a cumplir con su rol histórico cual laboratorios de gobierno, cual fecundadores de la experiencia pública. **Los estados han sido la fuente de una enorme cantidad de innovaciones**, incluyendo el financiamiento público de las elecciones, reforma de las tarifas y de los servicios públicos, libertad de información y protección al medio ambiente. California ha sido el estado precursor de la moratoria sobre energía nuclear. Además, el movimiento por la congelación de los armamentos nucleares comenzó con referendums y asambleas populares en Massachusetts y Vermont. **Cada vez que hubo agitación y cambio en nuestra historia, esta suerte de federalismo creador ha ayudado a que el país se mueva.** En realidad, muchos de los programas del New Deal fueron consecuencias del ejemplo y la experiencia en los estados. La Administración para el Avance Laboral (WPA, Works Progress Administration) de Franklin D. Roosevelt en los años 30 equivalía al programa laboral de Al Smith en Nueva York la década anterior.

Cuando los estados y localidades tengan la voluntad de experimentar, el gobierno federal no deberá interferir, siempre y cuando la cuestión básica de las libertades civiles, los derechos civiles y las salvaguardas públicas fundamentales no estén en tela de juicio. Por ejemplo, la administración a menudo se queja del abultamiento del presupuesto debido al número de beneficiarios; rechaza, en cambio, la única medida probada que puede detener la inflación galopante en los programas de salud (Medicare y Medicaid) - que es el control de costos en los servicios hospitalarios. Por su cuenta, ocho estados, incluyendo Massachusetts, han implantado un sistema de control. Han tenido éxito en mantener bajos costos sin disminuir la calidad del servicio. La inflación en los servicios de salud es un problema nacional pero también es un área en la que los estados han probado ser eficientes. Lograron el primer éxito en cuanto a rebajar los costos. El programa federal, entonces, se debería aplicar solamente donde, y en el momento en que el estado fa-

lle. En cuanto a este problema, los estados no han demostrado una suerte de nuevo federalismo que en la realidad significa una cuestión de dinero contante y sonante.

Cuando Washington controla los recursos o lanza una iniciativa debiera tener en cuenta que aunque se trate de programas nacionales, finalmente éstos prosperan o fracasan en virtud de su impacto en los estados, comunidades, vecindarios y familias. Durante muchos años, he abogado por el derecho de la comunidad, de decidir cómo invertir los recursos viales federales, si en caminos, o en el tránsito público. Igualmente, he sido el primero en redactar un acta sobre sistemas de sanidad mental la cual permitirá una asociación cooperativa entre el gobierno federal, los estados y las localidades. Desde mi punto de vista, el acta es un ejemplo mucho mejor de federalismo que la propuesta de la administración de bloqueo de los recursos, lo que significaría mayores responsabilidades y menores recursos para los estados y, podría significar el abandono completo de necesidades vitales.

El federalismo también tiene un papel especial que jugar en estos tiempos de recesión y en nuestra transición nacional hacia una nueva era económica. Los programas federales de entrenamiento laboral son fundamentales, pero también lo es la participación estatal y local, si es que vamos a entrenar gente para puestos de trabajo que estén ya disponibles. La Ley de Capacitación Laboral Kennedy-Quayle, copatrocinada por un senador republicano, significa una tarea conjunta del Departamento del Trabajo, gobernadores, alcaldes y la actividad privada. Su propósito no es crear trabajo sino capacitar individuos para el trabajo productivo en el sector privado.

Rechazo la noción que debemos escoger entre extremos opuestos, que el gobierno federal deba ser del todo dominante en estos programas, o lo contrario, que el federalismo exija un abandono del compromiso nacional. Yo estoy comprometido con un programa de educación federal, el cual provee fondos para la enseñanza de oficios básicos a niños pobres, cuyos padres a menudo no tienen los canales mínimos de expresión política a nivel local y estatal. También sé que a veces los reglamentos son excesivos, pero no tenemos por qué desaprovechar los beneficios educacionales por culpa de la incompetencia de la burocracia. Podemos aliviar la carga administrativa sin perder el apoyo federal imprescindible. Podríamos darle a las juntas escolares locales y a todas las escuelas que reciben ayuda federal, más horas para cumplir con su curriculum, en llenar más formularios y enviarlos por correo a Washington. Podríamos hacer esto sin necesidad de destruir las protecciones nacionales cuyos derechos y voces fueron negados en un pasado no muy distante.

El federalismo tiene un futuro promisorio y nosotros podemos liberar el concepto del mal uso que le ha dado la actual administración. Podemos abrir más caminos para la iniciativa local y estatal y para la cooperación de los gobiernos entre sí y también con el sector privado. **Podemos buscar nuevas fórmulas que capaciten**

al pueblo y que le den un mayor sentido de control sobre su propia vida, a través de las comunidades de base y de los grupos vecinales.

Tenemos que aportar una alternativa económica

Debemos también, además, deshacernos del otro obstáculo que afecta al federalismo tanto como bloquea nuestras otras esperanzas: la desastrosa política económica de la administración Reagan.

Cuando los críticos se quejan acerca de esta política, el presidente los ha desafiado con la siguiente pregunta: "¿Cuál es su alternativa?". De algún modo la pregunta caracteriza la actual situación: antes de detener esta política, casi es mejor estar haciendo interminablemente lo errado, de manera que, al menos, no empeoremos las cosas aún más. En esencia, el presidente sostiene que la respuesta al fracaso debe ser: más fracaso. En realidad, el presidente sabe, su equipo también lo sabe, y todos los redactores políticos lo saben, que cuando los republicanos dejen el gobierno, los demócratas no lograrán un acuerdo unánime en una alternativa única. Esto nunca ha sucedido en la historia norteamericana. A decir verdad, hace sólo dos años, los republicanos no habían accedido al gobierno, el programa de Reagan fue motejado como "la economía vudú", por el hombre que ahora oficia de vicepresidente. No habrá una alternativa demócrata unificada hasta 1984. Y dada la naturaleza de los demócratas, nosotros nunca seremos tan monolíticos como los republicanos en el Congreso el año pasado. Empero, una gama de alternativas puede contribuir a dar forma económica más razonable.

Desgraciadamente, lo anterior parece más y más improbable. La administración está actualmente detrás más del éxito retórico que económico. En la actual controversia presupuestaria, los asesores de la Casa Blanca, hablando como fuentes responsables, declaran a los periodistas que su verdadero objetivo es no comprometerse, sino, trasladar la culpa a los demócratas del estancamiento y la contracción económica.

Por otra parte, algunos demócratas sugieren que no debiéramos hacer nada, sino simplemente esperar a que la economía y el gobierno se desplomen. Estoy en completo desacuerdo con eso, como lo estoy con aquellos republicanos quienes básicamente pretenden solamente encontrar una salida política. Siendo el único senador nominado para la reelección en 1982, y que votó contra la rebaja de impuestos de Reagan, creo que tenemos la obligación de aportar una alternativa económica. Junto con otro de mis colegas en el Senado, lo intenté el año pasado. Pienso que nuestras sugerencias de entonces son aún más urgentes ahora, ya que estamos en presencia de una crisis presupuestaria de envergadura sin precedentes. **Se trata de una dolorosa ironía que el presidente que accedió al gobierno, con la promesa de crear empleos y equilibrar el presupuesto nos ha proporcionado el desempleo más alto desde la Depresión y los déficits más altos de la historia.** Si no hacemos nada, estos déficits alcanzarán niveles incommensurables -

más de 200.000 mil millones de dólares en los próximos tres años, tres veces el volumen de cualquier déficit de gobiernos anteriores. Resulta ridículo que los demócratas hayamos sido algunas veces acusados de ser grandes derrochadores.

Tampoco es una respuesta sugerir que modifiquemos la constitución para obtener un presupuesto equilibrado, no, hasta que haya transcurrido un tiempo, después que finalice este gobierno. Lo que el presidente Reagan ha hecho es el equivalente presupuestario de la vieja plegaria de San Agustín: "Oh, Dios, sálvame de mis pecados, pero no todavía".

Yo estoy a favor de un presupuesto equilibrado, pero rechazo este remiendo constitucional. La enmienda que ellos ofrecen es el equivalente constitucional, en 1980, de la enmienda de la prohibición de los años 20. No funcionaría, y bien podría, empeorar nuestros problemas económicos.

Hay que favorecer incentivos equitativos

Podría no haber un consenso unánime en torno a una alternativa económica demócrata, pero yo puedo delinear una alternativa en torno a los impuestos y al gasto público para reducir el déficit federal a la mitad, durante los próximos tres años y hacer así posible un equilibrio presupuestario en el 86-87.

Primeramente, por el lado de los ingresos fiscales, deberíamos revisar las rebajas impositivas injustas y excesivas puestas en vigor el año pasado. Deberíamos rechazar la indización y diferir el tercer año de corte presupuestario de Kemp-Roth. Debiéramos eliminar los resquicios legales más flagrantes que atentan contra el sentido de la justicia económica. **Ninguno de nosotros se opone a la rebaja impositiva para la exploración energética, pero las compañías petroleras no necesitaban realmente la condonación otorgada el año pasado por un valor de 33.000 millones de dólares.** Tampoco me opongo a cláusulas razonables para la contratación corporativa de los incentivos impositivos, pero resulta que las normas de contratación del año pasado, se han convertido en un "bono alimentario" para las compañías más ricas. Las referidas normas de contratación constituyen una red de seguridad social para los menos necesitados de nuestra sociedad. Mientras yo continúo favoreciendo incentivos efectivos y equitativos que ayuden a reindustrializar el país. Por otra parte, no creo que debamos conceder los mismos incentivos a la especulación de la tierra y a la modernización de la industria del acero. Debemos dirigir los incentivos impositivos, so pena que estemos regalando los ingresos federales, sin obtener crecimiento económico.

Debemos también rescindir las cláusulas inefectivas e indiscriminadas de depreciación, las cuales crearán un ingreso impositivo negativo para muchas industrias durante la década. Podemos modificar la política impositiva de las corporaciones para hacerla más justa y efectiva. Los cambios eliminarán algunos de los grandes ingresos, pero pueden estimular el crecimiento económico.

En particular, sería injusto dejar intactos los resquicios legales injustificados, además dejar el tercer año de rebaja de impuestos, intacto, para entonces tratar de equilibrar el presupuesto sobre las espaldas del ciudadano común: los necesitados, los ancianos y la clase media. El presidente ha exigido ahora un recorte de 40.000 millones de dólares en la seguridad social. Yo me opongo. Necesitamos enfrentar los problemas de largo alcance del sistema de seguridad social, pero estos no deben convertirse en un pretexto para atropellar a los ancianos, en el intento de salvaguardar la rebaja impositiva de Reagan para los verdaderos ricos.

Segundo, debemos hacer un esfuerzo honesto tanto en la política nacional como en defensa, con el propósito de frenar el gasto federal.

Un área donde podría prudentemente hacerse la reducción y para la cual han sido aprobados los aumentos de la manera más licenciosa, y reconocidos por el propio gobierno, es el área militar, cuyo gasto sólo en 1985 sobrepasará todo el gasto federal, desde la ratificación constitucional hasta 1945. Podemos fortalecer nuestra defensa nacional, sin necesidad de sacrificar nuestra economía mediante dispendiosos y dorados sistemas de armamentos como el proyectil MX y el bombardeo B-1. El congelamiento bilateral de armas nucleares con la Unión Soviética, podría ahorrarnos 100.000 millones de dólares durante los próximos 5 años, y permitirnos una mayor seguridad nacional en la negociación.

Pero aquellos que compartimos esta opinión debemos ser cuidadosos de no como la imagen refleja del gobierno, el cual irresponsablemente parece favorecer los aumentos - indefendibles para la defensa, y los recortes indiscriminados en el gasto interno. Debemos insistir en la eficiencia de los programas internos y militares. Si un programa como el de las subvenciones para la planificación de la salud fracasa, debemos entonces modificarlo o eliminarlo. La medida de un programa no debe ser sólo su objetivo, sino su productividad real. Debemos desarrollar medidas de productividad, por ejemplo, debemos premiar los esfuerzos de capacitación laboral que tengan más éxitos en colocación en puestos de trabajo, y aquellos que acusen un escaso rendimiento deben ser eliminados.

Para que los progresistas gocemos de credibilidad debemos defender la justicia social, pero debemos también oponernos a los programas que fracasen. Nuestro propósito no es la acción por la acción, el control o el no control en sí mismo, sino los valores perdurables del progreso, la solidaridad y el fin de la discriminación. Debemos estar dispuestos a establecer normas claras y evaluables y a ponerlas en vigencia. Muchos estados y ciudades lo hacen, Washington también podría. En muchos casos, podemos evaluar la importancia de un programa, en parte, si las comunidades locales y los inversionistas privados pagan una fracción razonable de su costo. **Pero por encima de todo no debemos confundir nuestros programas con nuestros principios.**

Referencias

Anónimo, FEDERALISM: MAKING THE SYSTEM WORK. - Center for National Policy, Washington D.C. 1982;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 68 Septiembre- Octubre 1983, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.