

INT-1150



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento ASD-106



**POLITICAS SOCIALES,
¿QUE QUEREMOS EN REALIDAD? ***

Charles Murray

OCT 1982

* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, se ha tomado de la revista Estudios Públicos.

ENSAYO

POLITICAS SOCIALES,
¿QUE QUEREMOS EN REALIDAD?*

Charles Murray**

En los últimos veinte años, sostiene Charles Murray, la discusión de las políticas sociales en los Estados Unidos ha estado centrada fundamentalmente en la cantidad de los recursos asignados y requeridos, y rara vez, si alguna, en sus efectos reales; menos aún en su justificación moral y práctica.

Pese a los ingentes y crecientes esfuerzos realizados desde mediados de los años sesenta, se señala, los pobres no han disminuido, han aumentado; la calidad de la educación no ha mejorado, ha empeorado; la violencia y las tasas de delincuencia no se han reducido, se han elevado, etc.. Pero los programas sociales federales no sólo han sido ineficaces, afirma Charles Murray,

*Este artículo corresponde a una adaptación de los capítulos 15 y 17 del libro del autor, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* (Basic Books, 1984). Esta adaptación fue publicada originalmente en Michael Cromartie (ed.), *Gaining Ground: New Approaches to Poverty and Dependency* (Washington D. C.: Ethics and Public Policy Center, 1985). Su traducción y reproducción en esta edición cuentan con la debida autorización.

**Ph. D. en Ciencia Política, MIT. Investigador del Manhattan Institute of Policy Research. Luego de trabajar en el Cuerpo de Paz en Tailandia, realizó durante siete años evaluaciones de los diferentes programas del gobierno norteamericano para la educación urbana, bienestar, nutrición infantil y otros servicios sociales. Autor de numerosas publicaciones, entre las que cabe destacar sus libros *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* (Basic Books, 1984), que suscitara una de las más importantes controversias en los EE. UU. respecto del legado de los programas de la Gran Sociedad en ayuda de los pobres, y *In Pursuit of Happiness and Good Government* (Nueva York: Simon & Schuster Inc., 1985).

peor aun, han sido contraproducentes y en la mayoría de los casos el precio más alto (en términos de oportunidades para mejorar) lo han pagado los mismos pobres en la forma de transferencias desde los más responsables a los menos responsables, desde los más capaces a los menos capaces. En consecuencia, el autor hace un llamado a encarar las implicancias prácticas y éticas de las políticas actuales, y como alternativa a los programas nacionales existentes propone la asistencia social descentralizada, a través de instituciones públicas y privadas locales.

Robert Nozick ha señalado: "A pesar de lo que podría suponerse, rara vez se argumenta a favor de la legitimidad de alterar las instituciones sociales para alcanzar una mayor igualdad en las condiciones materiales", y ha quedado así establecido en el debate sobre política social. ¿Por qué financiar programas de bienestar? ¿Por qué costear subsidios alimentarios (*Food Stamps*)? ¿Por qué financiar becas para estudiantes pobres? Muchas de las respuestas a estas preguntas no son razones sino más bien dogmas de fe. En general, durante algunos años no nos hemos hecho ciertas preguntas básicas acerca de las políticas sociales. El debate en torno al financiamiento de los subsidios alimentarios ha sido intenso. La discusión acerca de si es o no correcto que exista este tipo de subsidios ha estado limitada pocos libertarios, para quienes la respuesta adecuada, se presume, ha de ser la obvia ventaja que significa proveer de comida a los más necesitados. No estoy proponiendo examinar las razones en todas sus ramificaciones filosóficas, ni pretendo construir una teoría en virtud de la cual puedan reconciliarse todas las respuestas posibles. Más bien, permíteseme señalar que las respuestas a los "por qué" no son tan abstractas como decir "porque es un deber humanitario" o "porque soy responsable de mis hermanos". De vez en cuando nos vemos forzados a apoyarnos en estas últimas justificaciones, que no aclaran del todo el problema, pero por lo general estamos pensando en algo distinto.

¿Por qué tenemos que dar, después de todo?

Si pudiera interpretarse la política social, como se ha insinuado en otra parte,* como las transferencias de los más pudientes a los más desposeídos, la primera pregunta que correspondería formular es si en

*Véase Charles Murray, *Losing Ground: American social Policy 1950-1980* (Basic Book, 1984).

general ellas se justifican. ¿Por qué una persona tendría que dar algo a un extraño cuyo único argumento para reclamar esa ayuda se basa en que ambos tienen una ciudadanía común?

Supongamos que yo no me oponga a la idea de las transferencias gubernamentales, pero que tampoco estime que la igualdad de resultados sea un bien en sí mismo. Personalmente, asigno considerable valor al principio de que cada cual obtiene lo que se merece; en otras palabras, soy un ciudadano del monón con una filosofía política pragmática común y corriente.

Se me pide que considere el caso de un hombre que ha trabajado de manera estable por varias décadas y que al cumplir 50 años edad es despedido de su trabajo porque la empresa quiebra. ¿Por qué tendría que transferirle mi dinero, es decir, proveerlo de cheques para desempleados e incluso, tal vez, darle asistencia permanente? La respuesta no es difícil, y yo podría racionalizarla de muchas maneras, pero en mi fuero interno acepto transferirle mi dinero sólo porque quiero hacerlo. El obrero se ha esforzado al máximo, hizo su aporte a la comunidad y ahora enfrenta una calamidad personal. El es uno de mis hermanos de un modo muy significativo. "Pero eso es todo...", y me siento feliz de poder contribuir con una porción de mis ingresos para ayudarlo. (Sin embargo, podría no estar tan contento si la transferencia de una parte de mis ingresos fuera tan grande que me viese impedido de cumplir con las obligaciones que tengo para conmigo mismo y para con mi familia).

Un segundo hombre, saludable y en la flor de la vida, se rehúsa a trabajar. Le ofrezco un empleo y aún así se niega a trabajar. De nuevo se me pide responder a la pregunta: ¿Por qué habría de transferirle mi dinero? ¿Por qué no dejarlo morir de hambre, como una forma de suicidio?

Esta es una materia que debe considerarse sin subterfugios. No puedo dar por sentado que se conseguirá hacer cambiar la conducta de un hombre mediante una intervención terapéutica correcta; tampoco puedo suponer que adolece de alguna anomalía mental o social que lo libere de toda responsabilidad. Es un hombre con capacidades normales que quiere vivir a costa de mi trabajo en vez de trabajar por sí mismo. ¿Por qué habría de consentirlo?

Supongamos que decido no dejarlo morir de hambre, por razones que tienen que ver con el valor sagrado de la vida (bien podría yo impedir un suicidio). Esta decisión no contribuye demasiado a establecer una política ideal. Al comparar la situación del que podríamos llamar el "harragán" con la del obrero desempleado, inmediatamente me veo enfrentado a opciones diversas.

Supongamos que tengo suficientes recursos ya sea para a) mantener a ambos con vida en un nivel de subsistencia mínimo, o b) apoyar al obrero desempleado y al haragán, de manera tal que el primero pueda tener un nivel de vida decente y el segundo un nivel de vida menos que mínimo. ¿Cuál sería la política justa? ¿Sería correcto y además justo dejar que la vida del trabajador sea más miserable y, por consiguiente, ser más generoso con el haragán?

Incluso podríamos formular la pregunta de un modo más directo: supongamos que la escasez de recursos no fuese el problema principal, es decir, que esuviésemos en condiciones de mantener a ambos en un nivel de vida decente. ¿Deberíamos hacerlo? ¿Es moralmente correcto dar la misma ayuda a ambos hombres? ¿Sería justo tener para con ellos el mismo respeto y la misma opción de discrecionalidad en cuanto al uso de la ayuda suministrada?

Estas no son preguntas retóricas, pero tampoco lo son acerca de la política más apropiada. Ellas se refieren a la justicia y al grado de humanidad de las alternativas. En mi opinión, no es humanitario dar el mismo trato al obrero desocupado que al haragán. No es justo otorgar al haragán el respeto que se ha ganado el obrero.

El problema es que la mayoría de nosotros, en principio, estamos dispuestos a entregar gustosamente cierto tipo de asistencia por razones intuitivamente obvias. Damos otros tipos de ayuda por razones que, cuando se toma conciencia de ellas, son extremadamente difíciles de defender tanto en el terreno moral como práctico. Para que una política social sea ética e ideal —una política intuitivamente satisfactoria—, ésta debe discriminar entre los beneficiarios, lo que significa alentar algunas transferencias y realizar otras a regañadientes.

Corresponde examinar ahora si el problema tiene algo que ver con los beneficiarios en nuestro mundo cotidiano del trabajo. ¿Quién puede decir que el haragán no tiene justificación para negarse a trabajar? (Estudió para cocinero y le ofrecemos un empleo de barrendero.) ¿Quién puede afirmar que el obrero despedido es inocente? (Su trabajo negligente contribuyó a que su empresa no pudiese concretar un negocio con los japoneses.) ¿Quién puede decir que el ingreso del contribuyente es proporcional al valor que aporta a la sociedad, es decir, que "merece" su ingreso tanto más de lo que el haragán merece el regalo de una parte del mismo? Todas estas preguntas, sin embargo, definen las barreras operacionales para instaurar una política social que discrimine a los beneficiarios según sus méritos; no afectan la legitimidad del principio.

Las transferencias de un pobre a otro pobre

Cuando pensamos en las transferencias, solemos hacerlo en términos de las transferencias económicas de los más ricos a los más pobres. En realidad, la política social puede obligar a un ciudadano a ceder una variedad de "bienes" como donación en beneficio de alguna otra persona: un ejemplo simple de esto son los lugares de estacionamiento reservados para los inválidos.

En ciertas ocasiones las transferencias no económicas, al igual que las económicas, son realizadas de manera tal que los más acomodados cedan algo a los menos acomodados, y la discusión acerca de si la transferencia es apropiada o no sigue la línea de los problemas recién mencionados. Pero en una cantidad impresionante de casos las transferencias son establecidas por los más acomodados, mientras que el precio es sufragado por donantes que son tan pobres como los beneficiarios.

Ahora bien, supongamos que el mismo "yo" hipotético (ya mencionado) considera el caso de dos estudiantes en un colegio de un barrio urbano pobre. Ambos provienen de familias de escasos recursos, han sufrido las mismas injusticias y privaciones sociales, son igualmente inteligentes y tienen idéntico potencial humano. Por las razones que sean —supongamos que accidentales— los dos estudiantes se comportan de manera distinta en la escuela. Uno de ellos (el buen alumno) estudia mucho y presta atención en clases; el otro (el estudiante indisciplinado) no estudia y molesta en la sala de clases, aunque de manera más bien inocente.

Observo la situación en la cual el profesor expulsa al estudiante indisciplinado de la sala de clases, más o menos a su arbitrio. Resulta que este alumno se transforma a la larga en un individuo retraído que abandona los estudios y que, finalmente, acaba en un programa de beneficencia o en algo peor. Tengo plena conciencia de que la causa de esta serie de acontecimientos, la conducta en la sala de clases, no era peor que la de millones de estudiantes de clase media que no sufren nada parecido a ese castigo. Estos también son expulsados de la sala cuando se portan mal, pero, por distintas razones, siguen en el colegio y a la larga les va bien. Es más, sé que el profesor se comporta frente al estudiante de una manera prejuiciada e injustamente dura porque el alumno proviene de un barrio de negros; el profesor, quien proviene de un barrio residencial de blancos, no comprende a este tipo de estudiantes ni siente simpatía por ellos.

Luego, en todo respecto, observo que el estudiante indisciplinado que ha sido expulsado de clases es una víctima que merece estar en un sistema

que no lo castigue injustamente. Por lo tanto, lo protejo contra el prejuicio y la arbitrariedad del profesor. Este no debe expulsar de su clase a un estudiante a menos que su conducta exceda los límites de los típicos cuchicheos y risas inoportunas en la sala, que es lo que a éste suele crearle problemas.

Resultado de ello, por decirlo así, el estudiante continúa actuando como antes, pero permanece en el colegio. Otros estudiantes responden asimismo a la mayor permisividad que ahora tienen. La cantidad de docencia se ve reducida, como asimismo la capacidad de los estudiantes—incluso de los más motivados— para concentrarse en su trabajo, aun cuando lo desearan.

Sin embargo sé que se obtienen algunos beneficios, a pesar de todo. El alumno indisciplinado que antes abandonaba sus estudios ya no lo hace. El obtiene un diploma, y con éste ciertas ventajas, por ejemplo, una mayor educación (pues algo aprendió en el colegio, aunque no demasiado) y una credencial para postular a un empleo.

El beneficio ha tenido su precio, aunque no en dinero; en realidad, no es más costoso administrar un colegio de acuerdo con la nueva política que según la antigua. A la clase media blanca no se le ha exigido transferencia alguna. La transferencia, en cambio, va de los buenos estudiantes a los indisciplinados, pues se observa que la calidad de la educación obtenida por los buenos estudiantes desmejoró notoriamente puesto que, por un lado, el profesor tuvo menos tiempo y energía para enseñar, y por otro, porque el ambiente en la sala de clases no era adecuado para el estudio. El estudiante pobre y en desventaja fue obligado (ya que en realidad no tuvo la posibilidad de elegir) a donar parte de su educación para que otro alumno pudiera permanecer en la sala de clases.

¿Cuál es mi fundamento para justificar dicha transferencia? ¿En qué sentido tuvo el buen estudiante un exceso de oportunidades educativas que legítimamente podría ser llamado a sacrificar?

El ejemplo fue inventado en forma deliberada para que ninguno de los dos estudiantes mereciera intrínsecamente más oportunidades que el otro. La única diferencia entre ambos era de índole conductual: uno de ellos se comportaba de modo más deseable que el otro. Incluso en estas condiciones poco realistas y neutrales es difícil no concluir que la transferencia fue injustificada.

Un ejemplo más realista. No es casualidad que un estudiante que llega a la adolescencia en un colegio de barrio urbano pobre tenga escasa motivación por estudiar y aprender. La motivación probablemente refleja

mérito de parte del estudiante, de los padres, o de ambas partes. La conducta de este buen alumno no sólo es "deseable" sino también digna de encomio.

Es más, si hacemos realista el ejemplo, el buen estudiante no transfere simplemente un deterioro abstracto de la calidad de la educación, desde una potencialmente buena a una meramente adecuada. Lo más probable es que la pérdida sea mucho mayor, es decir, que vaya desde una educación adecuada, que podría haber preparado al buen estudiante para sacar provecho de las oportunidades de acceso a la educación superior, hasta una educación inadecuada que deja al alumno, no importa cuán motivado esté, sin los instrumentos esenciales para seguir por caminos sólidos que le permitan avanzar.

Permítame considerar el argumento una vez más, sin darme una solución fácil. No puedo suponer que la instrucción en la sala de clases no está siendo afectada realmente por la disciplina, porque lo está. Tampoco puedo suponer que los orientadores educacionales serán capaces de cambiar en corto tiempo la conducta de los estudiantes indisciplinados. No puedo suponer que el colegio proveerá sendas separadas para los estudiantes atentos; la misma filosofía que llevó a luchar por mayores derechos para los alumnos también condujo a restringir e incluso a prohibir que hubiera vías separadas para los mejores estudiantes. Sobre todo, no puedo suponer que el buen alumno es un superhombre; puede ser admirable, pero no necesariamente capaz de darse a sí mismo una buena educación independientemente de los obstáculos que se le pongan en el camino.

Las transferencias de un pobre a otro son la esencia de las injusticias de la política social. Decir que tuvimos buena intención no compensa en verdad nuestras transgresiones. Incluso durante el período de la reforma más activa no podíamos dejar de percibir, en el fondo, ciertos problemas morales. Cuando delincuentes pobres—arrestados por delitos mayores— eran dejados en libertad provisional, como lo prescribía la filosofía de la élite, quienes corrían el mayor riesgo eran los pobres que vivían en el mismo vecindario. Ellos, y no la élite, cedieron la mayor parte del bien denominado "seguridad" para que los necesitados jóvenes delincuentes no experimentarían la injusticia del castigo. Cuando comenzaron a funcionar los programas de capacitación para el trabajo al nivel de los menos competentes, fueron los más dotados los que tuvieron que sacrificar sus oportunidades de alcanzar su potencial. Cuando la política social reforzó la ética de que ciertos trabajos eran demasiado humillantes para ser realizados por los seres humanos, fueron aquellos que preferían esos empleos, antes que tener que recurrir a la beneficencia, quienes se vieron despojados de su autostima.

En general, las políticas sociales aplicadas después de la primera mitad de los años sesenta demandaron una extraordinaria variedad de transferencias de los pobres más capaces a los menos capaces, de los más cumplidores de la legalidad a los menos cumplidores, de los más responsables a los menos responsables. A cambio de ello, poco les dimos a personas como éstas, que eran tan dignas de mérito, excepto facilitarles el acceso a los programas de bienestar social, que fue lo único que encontraron difícil de "utilizar bien".

En esos días, cerramos los ojos a estas realidades. El proceso de homogenización contribuyó a ello; entonces nos dijimos que todos los pobres eran pobres, o que al menos estaban en la misma situación. Preferimos suponer que todos habrían merecido mejor suerte si no hubieran sido tan explotados por la sociedad y por el sistema. Pero en el fondo es difícil imaginar qué lógica nos hizo pensar que estas transferencias eran apropiadas.

El desafío de la felicidad neta

La peculiaridad de una transferencia, por oposición a los otros usos de la recaudación de impuestos, está en que el beneficio va directamente a quien lo recibe. Si pago por la recolección de la basura, yo, que soy quien paga, obtengo un beneficio: mi basura desaparece. Puedo opinar acerca de si el servicio de recolección de basura es eficiente o no y si, en consecuencia, estoy obteniendo un bien a cambio de mi dinero, pero no puedo discutir si mi basura o la de mi vecino debe desaparecer o no. Cuando pago mis impuestos para financiar subsidios alimentarios, el gobierno me está pidiendo algo muy distinto y me hace emprender una responsabilidad diferente. El gobierno juzga que mis ingresos son suficientes como para que una parte de ellos deban ser donados a alguien cuyos ingresos, según el gobierno, son muy pequeños. Y cuando los subsidios alimentarios, por ejemplo, están siendo utilizados para comprar leche para un niño desnutrido, estoy satisfecho de que así sea. Pero tengo el legítimo derecho a preguntar cosas al gobierno que ejerce dicha autoridad: primero, si está en lo correcto en cuanto a decidir que, en algún plan cósmico de las cosas, mis ingresos son "suficientes" y los de los beneficiarios "demasiado exiguos". En segundo lugar, puedo exigir que la transferencia tenga éxito, y es aquí donde radica el problema.

Si la transferencia es exitosa, yo, en mi calidad de donante, puedo estar satisfecho, al menos por dos motivos: por un común sentido

humanitario ("estoy haciendo el bien") o por un cálculo interesado que hace que las transferencias no sean muy distintas de las del servicio policial o de recolección de basura. Para el bien de mi propia calidad de vida: no quiero vivir en Calcuta, donde la gente duerme en las calles frente a mi casa. Si es verdad que poner a los delincuentes en la cárcel sólo los transforma en peores delincuentes tarde o temprano, entonces hacer correr un riesgo un poco mayor a los vecinos, dejando libres a los delincuentes, es conveniente para ellos, pues a la larga se reducirá el riesgo. Las injusticias a corto plazo permiten rescatar a largo plazo un bien para todos.

Ya sea que elija entre el humanitarismo o el interés individual de largo plazo como base para aprobar una transferencia, debo enfrentar el desafío de la "felicidad neta". Si las primeras preguntas sobre la política social indagaban acerca de la razón por la cual en definitiva aprobamos las transferencias, lo que ha de preguntarse a continuación es cómo sabemos si nuestras expectativas se están justificando. ¿Cómo, en un mundo ideal, podríamos medir el "éxito" al evaluar una transferencia?

Los científicos sociales que miden los efectos de las transferencias buscan el éxito en dos planos, y necesariamente olvidan un tercero. El primero se refiere a si la transferencia llega a los individuos a quienes estaba destinada y en la forma prevista (¿llegan acaso los subsidios alimentarios a la gente que necesita dinero para comer?). El segundo plano se refiere a si las transferencias pretenden tener un efecto directo en la conducta o en las condiciones de los beneficiarios (¿mejoran la nutrición los subsidios alimentarios?). El tercer e inalcanzable plano se refiere a si la transferencia mejora, a la larga, la felicidad neta en el mundo.

Podemos suponer que el mejoramiento de la vivienda, de la nutrición y la salud, contribuye a disminuir la miseria y a aumentar la felicidad: algo similar ocurre con los buenos padres, los amantes esposos, las calles seguras, la libertad personal y el respeto por los vecinos. Sabemos cómo medir algunos de estos aspectos de la calidad de vida; otros no son susceptibles de medición alguna; y por cierto, somos incapaces de comparar su valor relativo o de calcular el total neto. No tenemos índices adecuados para medir la "felicidad" o la "miseria", pero el concepto de reducir la miseria aumentando la felicidad es indispensable para decidir si una política social está funcionando bien o no.

Teniendo en mente lo anterior, consideraremos otro ejemplo hipotético. Estoy decidiendo, en este caso, sobre mi postura a favor o en contra de una política que provea automáticamente una adecuada asignación familiar a todas las mujeres solas con hijos. Estoy informado de que una de las consecuencias de dicha política es que una gran cantidad de niños recibir:

mejor nutrición y asistencia médica de la que obtendrían de otra manera. Sobre la base de este factor y no de otro, apoyo el programa.

Ahora bien, supongamos otros dos hechos conocidos: que el programa induce el nacimiento de niños de mujeres que, de otra manera, habrían tenido menos hijos (o los hubieran tenido en circunstancias diferentes), y que estos niños son objeto de abusos y descuido en una proporción que duplica el promedio nacional de niños en esa situación. ¿Acaso esto altera mi juicio acerca de si la asignación constituye un bien neto, es decir, que es mejor que exista a que no exista? Debo ahora sopesar el mejoramiento del nivel de salud de algunos niños con el sufrimiento de otros que no lo habrían padecido si el programa no hubiese existido. Mi decisión —aunque ojalá pudiese yo evitar del todo la pregunta— es que, teniendo en cuenta todo lo anterior, apoyo el programa.

¿Qué ocurre si la incidencia del abuso y del descuido de estos niños es tres veces más alta? ¿Cinco veces? ¿Diez veces? ¿Cien veces?

El punto de inflexión será distinto para las diferentes personas, pero en algún momento ocurrirá. Llegado cierto punto diré que los beneficios de una mejor nutrición y asistencia médica han sido sobrepasados por el sufrimiento de los niños que han sido víctimas de abusos y descuidos. ¿Cuál es, entonces, la política humanitaria? Una vez más debo evitar los subterfugios. Puedo continuar buscando una estrategia que no tenga efectos colaterales negativos, pero, mientras tanto, ¿cuál es mi posición frente al programa existente?

Todos estos ejemplos —el trabajador y el haragán, el mal estudiante y el bueno, los niños socorridos y los dañados— procuran subrayar una realidad que tendemos a esquivar. Idear un sistema de transferencias justo, objetivo y compasivo encierra opciones morales muy difíciles, en las que el problema no consiste en saber cuánto bien podemos hacer (como suele plantearse) sino en cómo hacer el bien en definitiva. El debate sobre las políticas sociales no significa una dicotomía entre los que quieren ayudar y aquellos en que predominan consideraciones de tipo financiero.

Los ejemplos no imponen un conjunto de principios por encima de todos los demás. Un socialista podría utilizarlos para respaldar una argumentación internamente coherente, destinada a eliminar las medidas redistributivas. En el otro extremo del espectro, un partidario de la libertad podría usarlas para defender la erradicación total de las transferencias. Para quienes están en una posición intermedia, existe fundamento para plantear dos modestas conclusiones acerca de lo que constituye una política social justa y humanitaria.

La primera conclusión es que las transferencias son inherentemente traicioneras. Pueden ser útiles, necesarias, pueden ser justificadas, pero debemos abordarlas con la misma disposición con que un buen médico emplea una droga peligrosa: en lo posible no la utiliza, y si lo hace, no más de lo estrictamente necesario.

La segunda conclusión es que las transferencias obligatorias de un pobre a otro son, por regla general, tan desagradables como un robo. Cuando necesitamos transferir dinero de alguien que es obviamente rico a quien es evidentemente pobre, al menos disponemos de un margen para errar. Las políticas equivocadas pueden ofender nuestro sentido de lo bueno y de lo malo, pero ningún daño mayor se habrá inferido al donante. No sucede lo mismo cuando se trata de transferencias no económicas de un pobre a otro. En este caso no disponemos de margen de error alguno. Incluso si estuviésemos ligeramente equivocados acerca de las consecuencias de la transferencia, es probable que cometamos grandes injusticias para con las personas que menos merecen soportar la mayor carga.

Y es eso, finalmente, lo que hace que el problema de la política social sea no tan sólo una delicada disputa filosófica sino un asunto de la mayor urgencia, pues los ejemplos dados aquí no son realmente hipotéticos, sino que han sido extraídos directamente de las investigaciones realizadas. Es imposible examinar las estadísticas sobre un tema como el de las madres solteras adolescentes sin admitir que estamos en presencia de una tragedia. Si ello hubiese sido ineludible, si en verdad no hubiéramos podido hacer nada para evitarlo, entonces habría que mantener esas políticas, seguir haciendo lo mismo, y esperar una mejora. Pero una vez considerada la posibilidad de que pueda tener consecuencias para nosotros —pues creo que tanto la lógica como los datos empíricos nos obligan a hacerlo—, es tiempo de reexaminar esta política social que aquiebra nuestras conciencias ("¿Van qué compasivo soy") a expensas de aquellos a quienes deseamos ayudar.

Una propuesta para la formulación de una política social y el problema racial

Es imposible llevar a cabo una reforma real de la política social norteamericana si no solucionamos el problema racial. Hemos estado divagando sobre el tema desde 1964, esperando que desapareciera, y al mismo tiempo dejando que dominara de manera subrepticia la gestación de una política social.

El origen de nuestras dificultades ha sido la pugna, con enorme ansiedad e indecisión concomitantes a nivel nacional, entre dos principios:

tan alejados del *ethos* estadounidense que casi nadie —cualquiera sea su posición política— puede sostener uno y rechazar el otro. Los principios son igualdad de trato y de oportunidades.

El principio de la igualdad de trato requiere que todos juguemos con las mismas reglas, lo que pareciera excluir cualquier política que dé trato preferencial a un individuo determinado. La igualdad de oportunidades requiere que todos tengamos una razonable posibilidad de igualdad en el campo de juego, o al menos, una oportunidad igualmente razonable de participar.

Por ello, casi nadie, no importa cuan antinervencionista sea, puede mirar con completa ecuanimidad que un niño negro sea privado de la oportunidad de desarrollar todas sus potencialidades por causas que pueden remontarse al legado de explotación de parte de los blancos. Nadie puede tampoco, aunque sea partidario de la "Acción afirmativa" (*Affirmative Action*), observar sin perturbación que un postulante blanco sea rechazado para un trabajo en favor de un negro menos calificado. Hay algo fundamentalmente injusto y antinorteamericano en todo esto, por admirable que sea el fin último.

Hasta 1965, los principios de igualdad de trato y de oportunidades no competían entre sí. No creaban tensión. Su aplicación a la política racial era sencilla: había que hacer daltónica a la nación. Las personas debían ser juzgadas por sus méritos. Muy luego, sin embargo, la filosofía de la elite cambió. Los negros debían ser ayudados para alcanzar el nivel de los blancos. He dedicado largo tiempo a pesquisar los resultados, los que en resumen, por corresponder a los negros más pobres, justifican un juicio duro: si a un observador imparcial de otro país le mostraran los datos sobre los negros de clase baja desde 1950 hasta 1980, sin proporcionarle información acerca de los cambios acontecidos simultáneamente en la sociedad o en las políticas públicas, ese observador concluiría que la discriminación racial en contra de los negros pobres aumentó drásticamente durante la segunda mitad de los años sesenta y setenta. Ninguna argumentación, excepto la existencia de una franca y virulenta oleada de discriminación, podría explicar mejor a un observador "ciego" por qué las cosas empeoraron tanto.

Formas netas de racismo

En la práctica, esta explicación es correcta. A principios de la segunda mitad de los años sesenta los negros pobres fueron sometidos a nuevas formas de racismo, con consecuencias que superaban las ocasionadas

por la disminución de las antiguas formas de racismo. Antes de los años sesenta teníamos una clase negra baja que era mantenida en esas condiciones debido a que los negros eran tratados en forma sistemáticamente diferente de los blancos por los propios blancos. Ahora tenemos una clase negra baja que permanece en esa condición por idénticas razones genéricas, es decir, porque los negros son tratados sistemáticamente de manera diferente de los blancos por los propios blancos.

El problema consiste en que ha habido un cambio en el tipo de actitud de superioridad de los blancos respecto de los negros. Históricamente, casi todos los blancos condescendían con casi todos los negros; no hay nada nuevo en ello. Esta condescendencia podría estar viciada en cuanto a su propósito: "mantener a los negros en su lugar", o podría ser benigna, como ocurre cuando los blancos que se consideran superiores tienden a ser excesivamente solícitos en su trato con los negros.

Estas formas de condescendencia fueron objeto de severos ataques durante los movimientos de derechos civiles, hasta tal punto que ciertas manifestaciones de condescendencia desaparecieron por completo en algunos círculos. Una variedad de factores —entre ellos, simplemente una mayor representación negra en el mundo profesional blanco— hicieron más fácil a los blancos establecer relaciones de auténtica igualdad y de respeto con sus colegas negros. Desde la perspectiva de las políticas, sin embargo, sólo poco después de comenzada la "guerra contra la pobreza" se hizo evidente que la clase negra, de allí en adelante, baja habría de ser objeto de una nueva forma de condescendencia, la que se entremezclaría en todos los aspectos de la política social. La raza ocupa un lugar central en el problema de las reformas a la política social, no por razones intrínsecas sino porque el debate sobre lo que debe hacerse ha sido distorsionado por la subyacente toma de conciencia, por parte de los blancos, de que "ellos" —las personas a quienes ayudaría la política social— son predominantemente negros, y con los negros hay una deuda pendiente.

En consecuencia, la elite intelectual y quienes formulan las políticas, coincidiendo con la revolución en materia de políticas sociales, comenzaron a tratar a los negros pobres de una forma como no lo habrían hecho con nadie a quien le tuvieran respeto. ¿Está aumentando velozmente la tasa de delincuencia entre los negros? Echemos un vistazo a las muchas transgresiones de los delincuentes negros contra la sociedad. ¿Son acaso las tasas de natalidad ilegítima de los negros cinco veces mayores que las de los blancos? Debemos recordar que los negros tienen una visión más amplia que la nuestra sobre lo que significa la familia, de la cual suelen formar parte las tías y las abuelas. ¿Acaso bajo drásticamente la participación de la

fuerza obrera de los jóvenes de raza negra? Difícilmente podemos culpar a alguien por estar demasiado orgulloso de trabajar como barrendero. ¿Son analfabetos los negros egresados de la escuela secundaria? El sistema educacional es poco sensible. ¿Son sus calificaciones ciento por ciento inferiores a las del resto? Las pruebas están sesgadas. ¿Acaso los empleados jóvenes de raza negra pierden oportunidades de trabajo, las que son ocupadas por los blancos, porque sus potenciales empleadores no comprenden su manera de hablar y sus modales? La cultura del *ghetto* tiene validez propia.

El hecho de que la condescendencia sea tan profunda y esté tan extendida es increíblemente irónico, puesto que la Office of Economic Opportunities y los intelectuales de izquierda insistieron y convencieron al país de que había que respetar a los pobres (después de todo, no tienen ellos la culpa). Sin embargo, la condescendencia es el descriptor correcto. Los blancos empezaron a tolerar a los negros y a excusarse por ciertas conductas de los negros, conductas que los propios blancos desearían en ellos mismos y en sus hijos.

La expresión de esta actitud en las políticas se ha traducido en algunos pasos obvios —como "la Acción afirmativa" (*Affirmative Action*), lugares reservados para las minorías en los contratos gubernamentales y otros similares—, pero el efecto real es el que examiné al reseñar la historia del período. La elite blanca no pudo hacer frente a dos reacciones al mismo tiempo: sentirse llamada a enmendar el daño causado a los negros en el pasado y, simultáneamente, culparlos por no sacar provecho de sus nuevas oportunidades. El sistema *debía* ser culpado y las deficiencias de los negros debían ser pasadas por alto u ocultadas por los blancos.

Uno de los temas centrales de este libro* es que las consecuencias fueron desastrosas para los pobres de todas las razas. Pero especialmente para los de raza negra, y especialmente para los negros pobres que vivían en comunidades en que todos eran de esa raza, es decir, precisamente aquel grupo de la población que era objeto de la más persistente compasión.

Mi proposición para abordar el problema racial dentro del bienestar social consiste en rechazar toda legislación y revertir toda decisión judicial que de algún modo requiera, recomiendo o premie un trato diferencial por razas, y volver, por consiguiente, al camino que abandonamos en 1965. Podemos discutir cuales deben ser los límites apropiados de intervención gubernamental para hacer cumplir el ideal, pero al menos debería ser posible

*El autor se refiere a su libro *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* (Basic Books, 1984). (N. del E.)

identificar ese ideal: la raza no es una razón moralmente admisible para tratar en forma distinta a una persona de otra; punto.

Una propuesta para la educación

Ningún niño de cinco años es indigno. A través de las intervenciones gubernamentales es poco lo que la sociedad puede hacer para compensar las muchas carencias vitales que experimenta un niño desafortunado de cinco años; sin embargo, se le puede proporcionar una buena educación y, por lo tanto, darle al pequeño la posibilidad de un futuro diferente.

Se requiere un sistema que provea educación más efectiva a los pobres y a los desamparados. Asimismo, debe construirse lo que es, desde mi punto de vista, un sistema justo, es decir, uno en que no se sacrifiquen los intereses de un estudiante en beneficio de los de otro, y en que se eliminen las barreras que se alzan ante quienes desean progresar a toda costa y están preparados para hacer un gran esfuerzo por lograrlo. Una vez más, pongámonos en el caso de los burócratas que poseen autoridad indiscutida y grandes presupuestos. ¿Cómo podemos hacer mejor las cosas?

Se debe comenzar por instaurar un sistema educacional completamente gratuito que vaya desde la educación preescolar hasta los más altos niveles de posgrado, eliminando por completo las barreras económicas. Hecho esto, sin embargo, descubriremos que hay sólo un pequeño cambio en relación con el sistema que prevalecía en 1980. Incluso entonces, desde el jardín infantil hasta la enseñanza secundaria, la educación era gratuita y las subvenciones y préstamos federales alcanzaban a 4,400 millones de dólares; además, existía un amplio sistema de becas y préstamos escolares para los estudiantes más necesitados que querían continuar su educación. Al hacer completamente gratuito el sistema, no estamos poniendo más educación, una vez más, al alcance de una gran cantidad de individuos, como tampoco estamos haciendo algo respecto de la calidad de la educación.

Posteriormente debe introducirse un segundo cambio más profundo. La idea de aplicar un sistema de *vouchers* (vales o comprobantes) para la educación ha estado por muchos años periódicamente en boga. Básicamente, el sistema daría a cada uno de los padres de hijos en edad escolar un *voucher* para pagar cualquier colegio en que el niño fuera admitido. El colegio rescataría el dinero mediante el *voucher*. Las propuestas a favor de este sistema han zozobrado, por lo general, pues se les ha imputado ser

instrumentos de la clase media que dejarán en la estacada a los más desposeídos. Mi proposición es diferente: el sistema de *vouchers* es el método más efectivo que existe para mejorar la educación de los más pobres y necesitados. Los *vouchers* pasarán a ser, así, el segundo componente de nuestras reformas educacionales.

Para un gran segmento de la población de pobres y necesitados, los resultados serán inmediatos, inequívocos e impresionantes. Me refiero a aquellos niños cuyos padres ejercen un papel activo en supervisar y alentar la educación de sus hijos. Esos padres libran una de las más tristes batallas de los pobres, cual es la de esforzarse al máximo en el ambiente del hogar, para comprobar muy luego que su influencia se disipa sistemáticamente tan pronto los hijos salen a la calle. Si damos *vouchers* a este tipo de padres, veremos que éstos se comportan de manera muy parecida a los padres de las clases acomodadas cuando están decidiendo sobre un colegio privado para enviar a sus hijos. Visitarán distintas escuelas, se entrevistarán con los profesores y, finalmente, matricularán a sus hijos en establecimientos exitosos y que se hacen responsables ante los padres por los resultados obtenidos. Pienso que si les damos *vouchers* a esos padres, observaremos una convergencia sustancial en los puntajes de los exámenes de negros y blancos de una misma generación. Lo único que a estos padres les ha faltado ha sido un sistema educacional que opere conforme a los mismos principios con que ellos actúan.

Este mejoramiento es suficiente para justificar el sistema, pues estamos en una situación en la que no podemos hacer más respecto de los niños cuyos padres no cumplen su parte en forma efectiva. Estos niños son enviados a escuelas malas o a ninguna, al igual que en el pasado. ¿Qué tanto peor se puede estar bajo el nuevo sistema?

El defecto del sistema de *vouchers*, sin embargo, es que un número sustancial de estudiantes quedará sin acceso a la educación, y no por su culpa. Tampoco podemos pretender obtener buenos resultados de los alumnos si los juntamos y los inscribimos a la ligera en el colegio reconocido más cercano. Una escuela que puede motivar y enseñar a un niño cuando existe apoyo en el hogar puede no hacer lo mismo, necesariamente, con los niños de que estamos hablando. Muchos de ellos son pobres no sólo en el sentido de que les falta dinero; su propio desarrollo se ha visto también empobrecido por haber recibido escasa estimulación verbal y conceptual temprana, es decir, aquella que los padres suelen dar a sus hijos para que estos sean inteligentes. Algunos llegan al colegio creyendo de antemano que son estúpidos y esperando fracasar. Podemos enojarnos con sus padres cuanto nos parezca, pero aún nos queda la tarea de idear un

colegio apropiado para estos niños. ¿Qué debemos hacer, no en términos de un programa o currículo determinado, sino en general?

Primero debemos decidir crear un mundo que tenga sentido en el contexto de la sociedad en que queremos que ellos salgan adelante. El colegio no es una extensión del vecindario. Dentro de los confines del edificio del colegio y la jornada escolar, creamos un mundo que puede parecer tan extraño e irrelevante como el del Mago de Oz.

No ocurre lo mismo con los uniformes, reglamentos o las buenas lecturas; los adornos son dejados al criterio del establecimiento. En su lugar, podemos aplicar un procedimiento simple e inflexible. Todas las asignaturas tendrán una prueba de ingreso. Las asignaturas de geometría de décimo grado [segundo año de enseñanza secundaria] tendrán pruebas de ingreso, al igual que las de lectura de quinto grado [quinto año de enseñanza básica]. Los exámenes de ingreso para las asignaturas simples serán sencillos y los que se aplican a las superiores serán difíciles. El propósito de dichos exámenes no es identificar a los mejores estudiantes, sino verificar que el que ingresa a un curso determinado puede aprobarlo si se esfuerza con seriedad.

Nuestro sistema no contempla ninguna técnica específica de enseñanza. Es más, le da a los profesores absoluta libertad para hacer que el ambiente de la clase funcione en forma ordenada. La única obligación del profesor es enseñar a los que quieren aprender.

El sistema es además infinitamente indulgente. El estudiante que ha fracasado tres veces seguidas en su examen de álgebra podrá inscribirse en ese o en otro curso del área de las matemáticas en que pueda aprobar el examen de ingreso. Incluso si acaba de ser expulsado por mal comportamiento de otros tres cursos, podrá inscribirse nuevamente. Nunca se le preguntará "¿Cómo has sido hasta ahora?", sino siempre "¿Cómo serás de ahora en adelante?".

Los resultados derivados de este sistema son complejos. Algunos estudiantes comenzarán eligiendo los cursos más fáciles y que les demandan menos esfuerzo, y los aprobarán con escasa motivación, tanto como los alumnos del sistema regular. Tal vez entre este grupo de estudiantes habrá algunos que no podrán terminar siquiera las asignaturas más fáciles. Estos quedarán a la vera del camino, pues con ellos ha fallado el sistema.

Entre los que sí aprueben los cursos, cualquier curso, pueden ocurrir cinco cosas, todas positivas. Primero, el sistema estará estructurado de manera que ingresar a un curso es en sí un pequeño logro ("Aprobé"). Segundo, los estudiantes entrarán al curso creyendo legítimamente que podrán aprobarlo, pues tuvieron éxito en un examen válido que indica que

pueden hacerlo. Tercero, experimentan el éxito cuando aprueban el curso. Cuarto, experimentan directamente una relación de causa-efecto entre un buen desempeño en el curso y la capacidad de pasar al próximo, por pequeño que sea el avance que implica el curso siguiente. Quinto, mientras ocurre todo esto puede que vean que otros estudiantes, iguales a ellos —ni más ricos ni más inteligentes— ascienden más rápido que ellos usando el mismo mecanismo.

¿Qué pasa con aquellos estudiantes que se sentirán desilusionados, pues trataron de ingresar a un curso y no lo lograron? Algunos se volverán retráidos y tendrán miedo de volver a intentarlo, lo que, de todos modos, ya ocurre en el sistema vigente. Sin embargo, nuestro sistema de transferencia cero contempla grados de riesgo y una suerte de garantía de alcanzar el éxito. Cualquiera sea la asignatura que finalmente tome un estudiante, habrá experimentado el éxito que significa ingresar a ella. Continuará en ésta con un certificado oficial —basado en la realidad— que estipula que será capaz de aprender las materias si se esfuerza con seriedad. Las características de avance-fracaso y de causa-efecto del sistema son indispensables para enseñar algunas lecciones claves:

- El esfuerzo a menudo es recompensado con el éxito.
- El esfuerzo no siempre es recompensado con el éxito.
- Fracasar en una instancia no significa ser incapaz de obtener éxito en otras.
- Fracasar en el primer intento no significa fracasar en forma perpetua.
- Mientras mejor preparado se esté, más probable será el éxito.

Ninguna de estas lecciones se aprende tan bien ni tan directamente en el sistema de educación actualmente vigente para estudiantes en inferioridad de condiciones. El principal fracaso del sistema educativo para los que son pobres y tienen menos oportunidades, sobre todo si son negros, no radica en que éste no proporcione vías significativas para el éxito de los estudiantes, pues de hecho lo hace. El fracaso más esencial tampoco estriba en que el éxito artificial (currículos falsos, grados falsos, diplomas falsos) signifique que los estudiantes fracasarán luego de salir del colegio, pues esto también es parte del sistema. El fracaso clave está en que el sistema no enseña *cómo enfrentar el fracaso* a los alumnos que tienen menos oportunidades y que se

ven permanentemente rodeados de frustraciones. Para los niños que crecen esperando (cualesquiera sean sus sueños) ser unos fracasados, para quienes el fracaso se cierne como una amenaza, hay una primera y esencial lección para neutralizar esta frustración, cual es que el fracaso puede presentarse en porciones pequeñas y asimilables. El fracaso se puede encarar, puede absorberse, analizarse y convertirse en ventaja.

Hemos analizado a un conjunto de estudiantes —los niños provenientes de ese sector denominado "The Underclass" — que llegan a la escuela con una serie de desventajas que van más allá de la simple falta de recursos económicos. No estoy sugiriendo que en nuestro hipotético sistema todos estos jóvenes vayan a convertirse inmediatamente en estudiantes motivados. Algunos de ellos lo harán; quizá sólo en una pequeña proporción, tal vez en una proporción mayor. Ciertamente, el efecto interacciona con las habilidades inherentes de estos niños. Pero se observará algún tipo de efecto. Algunos de los estudiantes más desventajados contribuirán a cambiar la realidad de su medio. Ello significará un avance respecto del sistema anterior, en el que prácticamente ninguno de ellos aprende otra cosa que no sea la futilidad de esperar.

Una propuesta para el bienestar público

Debemos comenzar señalando que está a nuestro alcance hacer rápidamente un bien enorme a ciertas personas. Disponemos de un programa que puede transformar a una gran parte de la generación joven desempleada en trabajadores estables, con un salario suficiente para vivir. El mismo programa reducirá drásticamente los embarazos precoces en las adolescentes solteras; revertirá la tendencia al quiebre de las familias pobres, aumentará en forma considerable la movilidad socioeconómica ascendente de las familias pobres. Estos avances favorecerán a varios millones de personas.

Ninguno de estos resultados ha sido logrado mediante los programas sociales creados a partir de 1965; aun así, por todo lo que sabemos, no hay duda de que efectivamente se puedan alcanzar a través del programa que estoy proponiendo. Una amplia variedad de convincentes pruebas y señales en nuestra propia cultura y en todo el mundo, de datos experimentales, de extensos estudios, teóricos y prácticos, indica que el programa permitirá alcanzar dichos resultados.

El programa propuesto, que es nuestro experimento intelectual más ambicioso, consiste en eliminar de raíz todo el sistema de bienestar federal y la estructura de ingresos suplementarios para personas en edad de trabajar,

incluso la AFDC (asistencia a familias con hijos dependientes), MEDICAID, los subsidios alimentarios (*Food Stamps*), los seguros de cesantía, las compensaciones laborales, los subsidios habitacionales, los seguros para inválidos, y otros. Ello hará que las personas en edad de trabajar tendrán que recurrir al mercado laboral, a los miembros de la familia, a los amigos y servicios financiados localmente. Se trata de una solución alejandrina, es decir, hay que cortar el nudo, pues no hay modo de desatarlo.

Resulta difícil examinar esta proposición en forma objetiva. Aquellos a quienes les disgusta financiar programas de bienestar están a favor, sin más. Otros reflexionan imaginando que habrá colas para obtener pan, y gente muriendo de hambre en las calles. Pero a fin de obtener una nueva perspectiva del problema de las reformas efectivas, permítasenos exponer cómo sería esta hipotética sociedad.

La mayor parte de la población no se vería afectada. Para nuestra sorpresa, una parte importante de la gran clase media de trabajadores norteamericanos pasaría la vida entera sin jamás hacer uso de los beneficios del bienestar social, hasta recibir su primer cheque del sistema de seguridad social. Otra porción de la población se vería técnicamente afectada, pero la variación de los ingresos sería tan pequeña, o tan esporádica, que no influiría mayormente en su calidad de vida. Un tercer grupo comprende a aquellas personas que deben reorganizarse y comportarse de modo distinto. Los hijos y las hijas que no logran encontrar trabajo continuarán viviendo a expensas de sus padres, parientes o amigos. Las madres adolescentes tendrán que depender del apoyo de sus padres, o del del padre del niño, y posiblemente deberán trabajar. Las personas que fuesen despedidas de su trabajo deberán recurrir a sus propios ahorros o pedir préstamos hasta encontrar un nuevo trabajo. Todos estos cambios constituirán un gran quiebre en las expectativas y roles conocidos hasta ahora.

A este quiebre se sumarán otros cambios de comportamiento. Algunos padres no querrán que sus hijos adultos continúen viviendo a sus expensas e insistirán en pedirles que adquieran ciertas habilidades y busquen trabajo. Esta actitud será más corriente entre las madres solteras que dependen en forma más aguda de los ingresos que puedan generar sus hijos.

Los padres tenderán a sentirse perturbados ante la perspectiva de que sus hijas traigan a casa un bebé que deberá ser mantenido con sus ya escuálidos ingresos. Algunos se sentirán tan angustiados que intentarán ejercer su influencia paternal al máximo con tal de evitar esa eventualidad. Los potenciales padres de esos bebés se verán bajo mayor presión para no causar dicho problema, o bien para contribuir a la solución si éste llegara a ocurrir.

Aquellos adolescentes que no se sentían preparados para trabajar, descubrirán que después de todo sí lo estaban. Cuando el panorama se vuelva lo suficientemente sombrío, trabajarán por un salario bajo y aceptarán la disciplina del lugar de trabajo. Después de algunos años, muchos de ellos —no todos, pero muchos— descubrirán que han adquirido habilidades provechosas, o que están en la situación adecuada en el momento oportuno, o bien que el primer nivel de ingreso al trabajo se ha transformado en un empleo seguro por el que pueden obtener un salario decente. Unos pocos, no muchos, descubrirán que por esa vía podrían hacerse ricos.

Tal vez los beneficios más justos y más merecidos los recibirá la mayoría de las familias de bajos ingresos que han hecho bien las cosas desde el comienzo y que han sido sancionadas por ello. Me refiero al joven que se ha hecho responsable de su esposa e hijo, incluso a pesar de que sus amigos, estando en la misma disyuntiva, se han burlado de él; a la madre soltera que ha trabajado a jornada completa y que ha perdido su derecho al bienestar social por un poco más de dinero; y a los padres que han sido un buen ejemplo para sus hijos a pesar de que las reglas del juego les habían enseñado a éstos que esos ejemplos estaban pasados de moda. Para esos millones de personas, el resultado inmediato es que nadie volverá a burlarse de ellos. El efecto de largo plazo es que recuperarán el *status* que les correspondía. Ellos no sólo serán la base sobre la cual se funde la comunidad (como siempre lo han sido), sino que además serán reconocidos como tales. El proceso por el cual recuperarán esta posición no es mágico, sino lógico. Cuando ser dependiente se torna altamente disfuncional para la persona, el deso de llegar a ser independiente a la mayor brevedad posible aumentará por razones de *status*. Las compensaciones de carácter no económico reforzarán, una vez más, las compensaciones económicas que significan ser un buen padre y un buen proveedor.

Las ventajas esperadas son reales y en extremo plausibles. De hecho, si un programa gubernamental de corte tradicional (esto es, que "hace algo", en lugar de preocuparse únicamente de esquivar los problemas) pudiera prometer estas ventajas en forma plausible, la conclusión inevitable es que sería aprobado. El Congreso, desoso de crear programas que no recitien los fracasos del pasado, estará dispuesto a gastar miles de millones de dólares. Los efectos colaterales negativos (en la medida que fueran del tipo de los que suelen ser aceptados tradicionalmente) serán ignorados por su escasa importancia, a cambio de los beneficios. Me explico: no estoy sugiriendo que se desmantele el sistema de suplementos de ingresos a personas en edad de trabajar con la finalidad de equilibrar el presupuesto o castigar los abusos

en el sistema de bienestar social. Con la ventaja que me dan las contundentes pruebas colaterales, estoy planteando, hipotéticamente, que la vida de muchos pobres podría ser mejorada en forma radical.

Hay, sin embargo, un cuarto segmento de la población que debe ser considerado, cual es el de aquellos que se han empobrecido con el retiro del apoyo gubernamental y que se ven impedidos de buscar otro tipo de soluciones: la madre adolescente que no tiene a quien recurrir; los individuos incapacitados o ineptos que han sido expulsados de sus hogares; las personas que durante largo tiempo no han conseguido trabajo; que tienen enfermedades que no son cubiertas por el seguro. ¿Qué hacer en estos casos?

El primer recurso es la red local de servicios. En nuestra hipotética sociedad las comunidades pobres aún dispondrán de una gran cantidad de pequeñas clínicas de salud, instituciones de primeros auxilios, agencias de empleos y servicios legales. Para subsistir, estas personas dependerán de los impuestos locales o de las obras filantrópicas locales, y tanto quienes pagan los impuestos locales como los filántropos tenderán a controlarlos muy de cerca. Sin embargo, por la misma razón, ellos también recibirán una cantidad considerablemente mayor de recursos que antes. El desmantelamiento de los servicios federales permitirá el traspaso de decenas de millones de dólares a la economía privada. Una parte del dinero se gastará, sin duda, en Mercedes y en elegantes casa de veraneo, pero otra parte se destinará como capital de inversión para generar nuevos trabajos, y otra, asimismo, permitirá aumentar los servicios locales para los más pobres, ya sea en forma voluntaria o por decreto municipal. En muchas ciudades la cobertura suministrada por medio de esta red de organismos será por lo general más humanitaria, su distribución más inteligente y sus resultados más efectivos que los servicios anteriormente subsidiados por el gobierno federal.

A pesar de lo anterior, cabe esperar que una gran cantidad de personas quedará al margen del sistema. ¿Cómo podríamos proseguir nuestros esfuerzos para mantener las ventajas de un sistema de bienestar de nivel cero, atendiendo simultáneamente las necesidades que todavía persisten?

Cuando pensamos en las características de la población que aún necesitará ayuda, se hace evidente que su problema básico en la mayor parte de los casos será la carencia de empleo, y éste es un problema de carácter temporal. Lo que ellos necesitarán es algo que les permita sobrevivir mientras buscan un nuevo lugar en la economía. Por lo tanto, nuestro primer paso debe ser reinstaurar el programa de seguros de cesantía (*Unemployment insurance*), más o menos en su forma original. Un seguro de cesantía, si es bien administrado, tiene sentido. Incluso si se reinstaura

con todos los defectos de la práctica actual, los efectos negativos del sistema de seguros de cesantía, *por sí solos*, serán relativamente menores. No se trata de eliminar las trampas legales o de construir un sistema impecable en la teoría, sino de satisfacer necesidades humanas legítimas haciendo más el bien que el mal. Los seguros de cesantía son una de las formas menos dañinas para contribuir al logro de estos objetivos. De esta manera, entonces, el sistema puede enmendarse para proteger a las víctimas de los vaivenes económicos de corto plazo.

¿Quiénes quedan por considerar? Hemos llegado al grupo más difícil de los dependientes del sistema de bienestar. Los que no tienen trabajo, los que no han sido capaces de conseguir trabajo (o no han tratado de hacerlo) durante un tiempo mayor del que cubren los beneficios de cesantía, los que no tienen familia ni amigos que los ayuden. Aquellos que por alguna razón no pueden obtener ayuda de los servicios locales o de la caridad de los particulares, excepto techo y comida en los albergues del Ejército de Salvación.

¿A cuántos asciende esta población? Nunca hemos tratado de establecer un sistema de bienestar federal de nivel cero en las condiciones de riqueza nacional de fines del siglo XX, por lo que sólo podemos especular, y así lo haremos. Véamos quiénes podrían formar parte de esta población y qué suerte podrían correr.

Cualquiera sea la categoría de personas necesitadas que se defina, nos encontraremos frente a dos líneas de pensamiento: o la persona está entre los más necesitados dentro de la categoría de los servicios sociales que las localidades eligen darse a sí mismas, y entre los más necesitados en la categoría de los servicios privados, o bien la persona está en una categoría en que la ayuda no es en absoluto esencial o deseable. El peso de la conclusión no es que vayan a estar consideradas todas y cada una de las personas, sino que la cuantía de los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades probablemente sea muy grande, lo cual no se basa en un mero voluntarismo, sino en extrapolaciones de la realidad.

A título de ilustración, permitásemos considerar la difícil situación de la típica madre adscrita al sistema de asistencia social: nunca se casó, no tiene oficio, tiene hijos de corta edad y no cuenta con la ayuda permanente de un hombre. Puede afirmarse que hoy día, al igual que en los años cincuenta, nadie goza de menos compasión por parte de la clase media de raza blanca, la cual suele ser la fuente de la mayor parte del dinero destinado a los servicios privados y locales que podamos imaginar. Sin embargo, esta misma clase media blanca es muy sensible ante quienes procuran valerse por sí mismos, y ante las madres necesitadas que son dignas de ayuda. La

AFDC (Asistencia a Familias con Hijos Dependientes) fue una de los programas de bienestar más populares de la política del New Deal, destinada, como lo estuvo, a las viudas con hijos pequeños. Podemos concebir entonces dos escenarios muy diferentes.

En uno de ellos está la mujer que se presenta al servicio local o privado con la siguiente proposición: "Ayúdeme a encontrar un empleo y conseguir que mis hijos sean cuidados durante el día, y yo me encargaré del resto". En efecto, ella se pone en la misma categoría de la viuda y la esposa abandonada, identificándose como una de las personas más obviamente necesitadas de entre los pobres que necesitan ayuda. Las madres que viven de la beneficencia y que desean ingresar a la fuerza de trabajo tienen más probabilidad de encontrar una amplia gama de ayuda.

En el otro escenario está la mujer que pide un aporte en dinero efectivo directo e indefinido—en realidad, una versión privada o local de la AFDC—de manera de poder quedarse con los niños sin tener que trabajar. En este último caso, es fácil imaginar que ella no encontrará un servicio local o una institución filantrópica privada que la provea de la ayuda que necesita. La pregunta que cabe formularse entonces, es la siguiente: ¿qué hay de malo en eso? Si los niños están siempre en mucho mejores condiciones cuando permanecen con su madre todo el día, y si por el hecho de dar a luz la madre tiene el derecho inalienable a estar junto a su hijo, entonces la situación en que se encuentra es injusta para ella y perjudicial para los hijos. Sin embargo, ninguna de estas dos afirmaciones puede ser defendida, sobre todo en los años ochenta, cuando, como nunca antes, las madres de todas las clases sociales trabajan fuera del hogar, e incluso más si se tienen en cuenta los datos empíricos sobre los niños que crecen al amparo del sistema de bienestar social vigente. ¿Por qué el sistema habría de eximir a esta madre de las presiones que afectan las decisiones de todas las demás mujeres que deciden trabajar?

A medida que investigamos estas perspectivas, advertimos que quedan problemas importantes por resolver. El primero de ellos es por qué, si las transferencias sociales federales son engañosas, deberían serlo menos las transferencias locales obligatorias. ¿Por qué debería ser autorizado un municipio para legislar sobre su propia AFDC o programa de subsidios alimentarios si los resultados son intrínsecamente tan deficientes?

La respuesta depende en parte de los conceptos de libertad. Deliberadamente he evitado mencionarlos, puesto que se trata de cómo ayudar a los más necesitados y no de cómo ayudar a los más pudientes a rebajar sus impuestos, tema hacia el cual siempre se desvían argumentos a favor de la libertad personal. Sin embargo, el punto es válido: los sistemas

locales e incluso estatales ofrecen un margen mucho más amplio que el sistema federal para que todos, tanto los donantes como los beneficiarios por igual, puedan ejercer la libertad de escoger el tipo de sistema en que quieren vivir. Las leyes son más fáciles de formular y de cambiar, y quienes las encuentran inaceptables tienen mayores posibilidades de marcharse a un lugar más de su gusto.

Pero si bien es cierto que el argumento de la libertad de elección es legítimo, no es necesario. Podemos exponer las ventajas de los sistemas locales en términos de la ley de selección imperfecta. Es inherente al sistema federal el empleo de reglas muy generales e inexactas para decidir quién debe recibir qué tipo de ayuda. En el extremo opuesto—como cuando un amigo ayuda a otro, o un miembro de familia auxilia a otro—la ley pierde casi por completo su validez. Se van desarrollando criterios sutiles basados en el conocimiento directo de personas concretas y situaciones cambiantes. En los barrios y en los pueblos pequeños, los procedimientos toda vía brindan una gran cantidad de información individualizada que puede influir en las decisiones. Incluso en las grandes ciudades y en los estados los sistemas locales pueden funcionar mucho mejor que el sistema nacional; una ciudad industrial del nordeste que está en declinación y una próspera ciudad de la zona del sureste del mismo tamaño pueden adoptar reglas muy diferentes—y probablemente deberían hacerlo—respecto de quién debe ser beneficiado y cuánto.

Un último e igualmente buen argumento para fomentar los sistemas locales es la diversidad. En los años ochenta sabemos mucho más que lo que sabíamos en la década de 1960 sobre lo que no funciona. Tenemos mucho que aprender acerca de lo que sí funciona bien.

Las unidades locales han sido una rica fuente de experimentos. Marva Collins, de Chicago, nos da un ejemplo de cómo un colegio puede hacer que los jóvenes de los barrios urbanos pobres alcancen niveles correspondientes a los estándares nacionales. La hermana Falaka Fatah, de Filadelfia, nos muestra cómo los jóvenes sin casa pueden ser rescatados de las calles. Existen numerosas y diversas lecciones de esfuerzos a nivel local que, como éstas, pueden ser imitadas. De todas maneras, ojalá prosperen cientos de iniciativas similares, y si el gobierno federal puede jugar un papel útil en tenderles la mano y en difundir el éxito de las mismas, tanto mejor.

La respuesta fundamental que queda por resolver acerca de nuestra proposición para abolir el apoyo financiero destinado a complementar los ingresos de personas en edad de trabajar consiste en determinar cuántos van a quedar al margen del sistema. Cualquiera sea el grado de detalle con que tratemos de prever las consecuencias, siempre podrá plantearse la siguiente

objeción: no podemos estar *seguros* de que todos van a ser atendidos en el grado en que quisiéramos. Pero esta observación, sin duda, no resuelve el problema. Si bien es cierto que se podría señalar como algo negativo el hecho de que el niño que ahora está nutrido gracias a los subsidios alimentarios pasará hambre, también se podría señalar con satisfacción al niño que ha tenido un futuro enteramente diferente y mejor. Los niños hambrientos deben ser alimentados; eso no se discute. Pero no es menos urgente que se permita a los niños crecer en un sistema exento de las presiones que los inducen a permanecer pobres y dependientes. Si una estrategia promete en forma razonable eliminar esas fuerzas, tras haber fracasado tantos intentos para "ayudar a los pobres", vale la pena considerarla.

Pero ese tipo de razonamiento es muy vago. Permítaseme salirme del personaje que he utilizado y exponer el problema en términos de un último ejemplo hipotético, muy personal. Supongamos que usted, como padre, supiese que mañana su hijo quedará huérfano. Se le presentan dos alternativas. Puede dejar a su hijo con una familia extremadamente pobre, tan pobre que su hijo estará mal vestido y, posiblemente, algunas veces pasará hambre. Pero usted sabe también que esos padres han trabajado arduamente durante toda la vida, se asegurarán de que su hijo vaya a la escuela y estudie, y le enseñarán que uno de los valores primordiales es la independencia. La otra alternativa es dejar a su hijo en una familia en la que los padres nunca han trabajado, donde éstos serán incapaces de vigilar la educación de su hijo, pero dispondrán de ropa y alimentos en abundancia, suministrados por otras personas. Si la elección sobre en cuál de estas dos familias dejaría a su hijo es tan clara para usted como lo es para mí, ¿en qué podríamos basarnos para justificar el respaldo a un sistema que indirectamente, pero sin lugar a dudas, adopta la otra alternativa con otros niños? Decir que "lo que realmente queremos es un mundo en que no seamos forzados a tener que optar entre estas alternativas", no es respuesta. Ya intentamos actuar así y fracasamos. Si algo hemos aprendido sobre las razones del fracaso es que si seguimos aplicando el mismo criterio, el dilema no se dilucidará.

Escapismo

Es interesante dedicarse a especular acerca de las soluciones, pero éstas siguen siendo tan sólo especulaciones. El Congreso no abolirá el financiamiento destinado a complementar los ingresos de personas en edad de trabajar. El sistema de escuelas públicas no está en peligro de ser

reemplazado por uno basado en el uso de *vouchers*. El gobierno federal no abandonará la discriminación racial legalizada en tanto se piense que ésta ayuda a los más desposeídos. En general, resulta difícil imaginar cualquier reforma significativa de la política social en un futuro cercano. Por ejemplo, si se considera la posibilidad de abolir el suplemento a los ingresos de personas en edad de trabajar, debe recordarse que el nuestro es un sistema que ante la quebra del esquema de seguridad social ocurrida a principios de los años ochenta, llegó al paroxismo de la ansiedad frente a la perspectiva de postergar el alza del costo de vida por seis meses.

Pero la cautela del sistema no es inquietante en sí. Las reformas deberían adoptarse lentamente y con cuidado, y a veces, incluso, no adoptarse. Lo que nos debería preocupar, en cambio, es el peculiar escapismo que se ha apoderado de la discusión sobre la política social. Pareciera que quienes legislan, administran y escriben acerca de las políticas sociales puedan tolerar cualquier aumento del sufrimiento real, en tanto el nuevo sistema no lo permita explícitamente. Según la lógica que nos ha regido hasta hoy, es mejor que nos encarguemos de la totalidad del problema y hagamos peor las cosas, en lugar de resolver completamente el setenta y cinco por ciento del problema mediante una solución que no intenta hacer nada con el resto.

El escapismo es una respuesta natural. La mayoría de nosotros quiere ayudar. Nos hace sentir mal saber que hay niños abandonados y barrios bajos infestados de ratas, y nos sentimos felices de poder pagar por la idea de que hay personas buenas que se están encargando de ello. Si la cantidad de niños abandonados parece aumentar en vez de disminuir, es comprensible que centremos más la atención en la cuantía de nuestro esfuerzo que en los resultados. Los cheques con que pagamos los impuestos nos permiten comprar una conciencia tranquila, por una pequeña cantidad de dinero y sin esfuerzo alguno. Cuanto mayor sea nuestro aporte, más seguros estaremos de haber cumplido con nuestra parte, y es esencial que nos sintamos de esa manera, independientemente de lo que hayamos logrado. Es inaceptable una solución que permita pagar menos y que reconozca que algunos no van a recibir ayuda.

En tanto así sea, la barrera que impide una reforma radical de la política social no es el perjuicio que causaría a los posibles beneficiarios del actual sistema sino el que se ocasionaría a los donantes. La verdadera disputa sobre la orientación de la política social no está entre quienes desean reducir los presupuestos y los que desean ayudar. Cuando finalmente se introduzcan reformas, ello ocurrirá no porque los avaros hayan ganado sino porque las personas generosas han dejado de engañarse a sí mismas.