

¿REFORMAR O DEFORMAR

LAS POLÍTICAS

DE ASISTENCIA SOCIAL?

Mary Ann Moore era una «heroína de la transición de la asistencia social al puesto de trabajo», que había desmentido, al parecer, todos los pronósticos desfavorables. Había crecido sin padre, rodeada de violencia, en uno de los peores proyectos de viviendas públicas de Estados Unidos. Tras abandonar el instituto sin acabar los estudios tuvo cuatro hijos de tres padres diferentes, se aficionó a las drogas, sufrió depresiones y los trabajos que le salían le duraban poco. Cuando el periodista del *New York Times* Jason De Parle la visitó en 1994 llevaba, sin embargo, más de un año en el mismo empleo: «levantándose a las 3:30 [...] encendiendo las luces y vistiendo a toda prisa a los críos. Sale de casa a las cinco, y a las seis ya está en su puesto de cocinera». Tres años después, DeParle volvió a visitar a Mary Ann y la encontró totalmente cambiada: había vuelto a tomar drogas, estaba sin trabajo, su apartamento era una ruina y apenas podía llevar a los mellizos a la escuela. ¿Qué había sucedido?

El padre de los mellizos le reprochaba su propia recaída, acusándola de falta de atención. Habían seguido frecuentando a amigos adictos, y Mary Ann volvió a las drogas. Trabajaba de vez en cuando. «Recibimos el cheque de la paga, compramos comida, nos corremos una juerga y volvemos a trabajar dos días después», contaba. Mary Ann recibió distintos tipos de ayuda: del Ejército de Salvación, tratamientos ocasionales de desintoxicación, y del Proyecto Match, un conocido programa para ayudar a las mujeres de los distritos del centro urbano. En los tres años que habían transcurrido, Mary Ann había pasado por ocho puestos de trabajo: «Condujo un camión de reparto, vendió frutos secos por las calles, frió huevos e hizo de guarda en un aparcamiento. Había abandonado esos trabajos al quedarse sin coche, o porque la chica que cuidaba de sus hijos se había puesto enferma, o porque su novio de turno era celoso y ella quería ponerse. Porque «yo era demasiado joven», «estaba cansada», o «me sentía deprimida»¹.

¹ Jason DE PARLE, «Welfare to Work: a Sequel», *New York Times*, 28 de diciembre de 1997.

El Proyecto Match se considera un buen programa de rehabilitación. Aproximadamente una tercera parte de las acogidas al programa consiguen empleos estables al cabo de dos años, aunque para otro 13 por 100 el proceso sea más largo. Más de la mitad acaban siendo contratados, aunque casi la cuarta parte (el 23 por 100) no encuentren un trabajo regular y el 28 por 100 sólo trabajen de forma intermitente. Mary Ann formó parte de esta última categoría. En muchos aspectos corresponde al estereotipo que se aduce como motivo de la actual reforma de las políticas de asistencia social en Estados Unidos. Antes de que se aprobara la legislación actual Mary Ann podía seguir recibiendo un subsidio familiar mientras tuviera a su cargo un hijo o hija de menos de dieciocho años, pero ya no es así. Se ha abolido la *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) [Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes], y el nuevo programa de ayuda social *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF) [Ayuda Temporal a las Familias Necesitadas] establece rigurosas condiciones laborales para su concesión, reforzadas por límites temporales estrictos. En la mayoría de los Estados de la Unión, las perceptoras deben conseguir pronto, si no inmediatamente, un empleo, inscribirse en un programa de formación laboral, o ser asignadas temporalmente a ciertos servicios comunitarios. Si no se atienen a esas condiciones son sancionadas: en algunos Estados se les reduce el subsidio, o simplemente se les suprime. Encuentren o no empleo, el subsidio se les acaba en cualquier caso al cabo de dos años. Si vuelven a quedarse sin empleo y solicitan de nuevo el subsidio, existe un límite acumulativo de cinco años de ayuda. En resumen, tal como asegura el actual mensaje político, «la asistencia social ya no constituirá un medio de vida»².

La actual reforma de las políticas de asistencia social en Estados Unidos se presenta como un cambio fundamental. La ayuda ya no es algo a lo que todos tengan derecho. Los perceptores tienen que trabajar, y sólo pueden disfrutar de las ayudas sociales por períodos de tiempo relativamente cortos. En algunos aspectos se trata de una ruptura abrupta, ya que antes nunca hubo límites temporales legalmente establecidos, pero en un sentido más fundamental la insistencia en el deber de trabajar es tan vieja como la historia de las políticas de asistencia social en Estados Unidos, cuya piedra angular siempre ha sido, la separación entre «pobres que merecían» y «pobres que no merecían» ser destinatarios de las mismas. Esta distinción se define ante todo, pero no exclusivamente, por la participación en la fuerza de trabajo remunerada. La incapacidad de los «no imposibilitados físicamente» para mantenerse a ellos mismos y a sus familias se trata como una falta *moral*, lo que a su vez va más allá de la incapacidad de ganarse la vida, ya que implica otras formas de *status* o conducta «desviada». En esa perspectiva resulta más fácil culpar de la pobreza a sus víctimas que remediar sus causas. En general, ésta es la actitud que han *pretendido* fomentar tradicionalmente las políticas de asistencia social en Estados Unidos. Sin embargo, dado que a menudo —especialmente en el caso de madres solteras— es administrativamente menos costoso y complicado conceder subsidios, por escasos que sean, que imponer sanciones, el resultado ha sido normalmente una política simbólica,

² Aunque el AFDC y el TANF son programas dirigidos a «familias» y los perceptores pueden ser hombres o mujeres, en esta traducción hemos optado por utilizar el femenino para subrayar la abrumadora mayoría femenina de los perceptores del mismo y el carácter sesgado por el género de gran parte del discurso que rodea tales programas. (N. del T.)

que suponían la afirmación de valores que hacían sentirse mejor a la sociedad establecida. O al menos así solía ser hasta ahora.

Cuando entró en vigor la AFDC (conocida popularmente como las «pensiones de las madres»), entre 1911 y 1920, se destinó ante todo a las viudas «que las merecían», protestantes y blancas. Las demás categorías estaban prácticamente excluidas; se trataba de las mujeres pobres que «no las merecían». Pero desde finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960 se incorporaron por oleadas las afroamericanas y otras minorías, las mujeres divorciadas, separadas, abandonadas, y, poco a poco, aquellas que nunca habían estado casadas. Al cabo de tres décadas las listas de perceptoras de la ADC/AFDC se habían multiplicado desde unos dos millones a cerca de trece millones. Los gastos crecieron de unos 500 millones de dólares a 23.000 millones³. Se declaró entonces en «crisis» ese tipo de subsidio, endureciéndose las condiciones para recibirlo y recortándolo, mientras los costes y las cifras seguían creciendo. Los programas federales parecían fuera de control. La alarma política se centró en las afroamericanas, los nacimientos fuera del matrimonio, las familias monoparentales y la dependencia durante toda una generación⁴. Desde todos los ámbitos se instaba al retorno a los principios. En 1967, la Administración Johnson introdujo exigencias laborales obligatorias. En aquella época los liberales se opusieron, argumentando que, si a las madres casadas no se las obligaba a trabajar, era injusto y discriminatorio imponérselo a las madres solteras. Los conservadores replicaron que las ayudas a tales mujeres seguían siendo, como siempre, «inmerecidas», ya que eran moralmente inferiores a las madres que o bien dependían de sus maridos o eran económicamente autosuficientes; había que inducir las a encontrar empleo. Pero las condiciones impuestas no consiguieron reducir las listas del subsidio. Resultaron demasiado engorrosas y costosas de administrar, y a la gran mayoría de las perceptoras se les pasaron por alto.

Ambas partes estaban descontentas. Los conservadores siguieron atacando el «Estado del bienestar», aduciendo que el contrato social implicaba responsabilidades y no sólo derechos, lo que se veía socavado por las políticas de asistencia social. A finales de la década de 1980, los liberales cambiaron de posición. En vez de argumentar que era injusto exigir a las madres que percibían la AFDC que trabajaran, comenzaron a insistir en que esas mujeres debían conseguir empleos, ya que las normas sociales habían cambiado. Ahora que la mayoría de las madres no acogidas al subsidio habían entrado a formar parte de la fuerza de trabajo remunerada, era razonable pedir lo mismo a las que to recibían; además, cualquier familia disfrutaba de un mejor nivel social y material cuando sus adultos se ganaban la vida, en lugar de ser perpetuamente dependientes. El resultado ha sido un nuevo consenso. Desde la década de 1980, el sistema político estadounidense ha estado obsesionado con la reforma de las políticas de asistencia social. Los costes de los subsidios no alcanzan a explicar esta fijación: en su punto más alto la AFDC absorbía 23.000 millones de dólares de los presupuestos fede-

³ Véase Joel HANDLER y Yeskel HASENFELD, *The Moral Construction of Poverty*, Newbury Park, CA, 1991.

⁴ Mimi ABRAMOWITZ, *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, Boston, 1998.

rales y estatales, lo que constituía una fruslería comparado con el presupuesto de la Seguridad Social (pensiones de jubilación), que alcanzaba los 300.000 millones de dólares, o con la asistencia sanitaria (Medicare), que absorbía 280.000 millones. Los subsidios familiares han servido de pararrayos debido a que en ellos se concentraban las tensiones de raza, género y etnicidad, al afectar abrumadoramente a las mujeres jóvenes afroamericanas, que supuestamente estaban generando una «subclase» criminal.

Terminar con la asistencia social tal como la conocemos

En la década de 1990 se consumó finalmente la reforma. Clinton, que había llegado a la Casa Blanca con la promesa de «acabar con la asistencia social tal como la conocemos», consiguió que se aprobara en 1996 la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) [Ley de Reconciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades Laborales], cuyo título es un eufemismo típicamente lisonjero. La PRWORA abolía en su totalidad la AFDC. Los derechos federales a percibir asistencia social se han convertido ahora en asignaciones en bloque a los Estados, según el número de perceptoras en 1994. Los sujetos necesitados pueden ahora recibir subsidios por un máximo de dos años seguidos, con un límite acumulativo de cinco años, mientras que a los Estados se los incita a reconducir a un porcentaje creciente de las perceptoras hacia la fuerza de trabajo en los próximos seis años, partiendo del 25 por 100 de las adultas en familias monoparentales en 1997, hasta llegar al 50 por 100 en 2002; el fracaso en alcanzar esos objetivos conllevaría recortes de fondos. Se enfatizan mucho los «valores familiares», imponiendo condiciones adicionales. La Ley prohíbe las ayudas federales a madres de menos de dieciocho años que no acudan al instituto o no vivan bajo tutela de adultos, y recorta en una cuarta parte la ayuda a cualquier familia que no coopere (sin «causa justificada») en los esfuerzos para establecer la paternidad. Los Estados gozan de la potestad de eliminar totalmente los pagos en dinero, o de proporcionar una combinación de pagos en dinero y en especie en la proporción que determinen. Pueden negar las ayudas a los padres adolescentes y a los niños nacidos de padres que ya reciban otro tipo de ayuda, y denegar asistencia a los convictos de delitos relacionados con drogas (que en la mayoría de los Estados pueden consistir simplemente en la posesión de una pequeña cantidad de marilhuana). La PRWORA, además, restringe el ámbito de otros programas de asistencia. A tenor de esta ley, las familias que recibían el subsidio familiar ya no son candidatas automáticamente a *Medicaid*: ahora tienen que solicitarlo expresamente, y cierta cantidad de ellas perderán este derecho. Estaba previsto que los inmigrantes legales perdieran estos beneficios a partir del 1 de enero de 1997, aunque esa previsión se modificó posteriormente. La definición del concepto de discapacidad de los niños para que sus familias puedan recibir la *Supplementary Security Income* (SSI) [renta de seguridad suplementaria] se ha rebajado, afectando adversamente a unos 300.000 niños⁵.

El impulso dado a las políticas de «lo primero, el trabajo» es anterior a toda la panoplia de medidas incorporadas a la Ley durante la presidencia de Clinton.

⁵ Children's Defense Fund, *Summary of Legislation Affecting Children in 1996 (Public Law 104-193)*.

Muchos Estados comenzaron a poner en práctica sus propios programas entre 1993 y 1995. Tras esas medidas latía la convicción de que los subsidios fomentan la dependencia: las perceptoras, en lugar de tratar de mejorar su situación y de bastarse a sí mismas, engendran niños con el fin de recibir o seguir recibéndolos, lo que se acaba convirtiendo en un modo de vida de generación en generación. El resultado amenaza tanto a la familia nuclear como a la ética del trabajo. Se suponía que un mayor rigor en los requisitos de empleo, reforzado por límites temporales, no sólo reduciría los costes del subsidio, sino que inculcaría los valores de la independencia y la responsabilidad, ofreciendo una socialización positiva a los niños. Los defensores de este planteamiento argumentaban que había muchos empleos para quienes quisieran trabajar, y que cualquiera que se incorporara a un puesto de trabajo (aunque fuera en su nivel más bajo) y lo mantuviera iría ascendiendo en la escala laboral. El objetivo debía ser impulsar no sólo a las actuales perceptoras, sino a las nuevas peticionarias, a incorporarse al mercado de trabajo lo antes posible, en lugar de participar en los programas a largo plazo de educación o aprendizaje.

Desde mediados de la década de 1990, el número de perceptoras de ayudas ha disminuido drásticamente, desde un máximo de cinco millones en marzo de 1994 a 4,4 millones en abril de 1996, cuando entró en vigor la PRWORA, hasta 2,8 millones en diciembre de 1998⁶. ¿Hasta qué punto se ha debido ese descenso a la nueva ley? La cuestión permanece en gran medida en la oscuridad, pero un buen lugar para buscar una respuesta podría ser el condado de Riverside, en el sur de California, que suele considerarse un modelo a seguir para la estrategia de «lo primero, el trabajo»⁷. Conducido por un carismático director, su programa insistía en la búsqueda de empleo y una rápida incorporación al mercado laboral. El personal de los servicios sociales iba de un lado para otro para localizar posibles empleadores y animarles a utilizar el Departamento de Bienestar Social para cubrir las vacantes. Las empresas recibían candidatos que ya habían pasado una primera criba, que habían recibido al menos algún tipo de entrenamiento para aceptar un empleo, y que contaban con asistencia poslaboral asegurada si surgían problemas en cuanto al transporte, el cuidado de los hijos o cualquier otro tipo de dificultades en el trabajo. Más aún, se ahorraban los costes de publicitar las vacantes que ofrecían. Los resultados obtenidos se han aclamado como un gran éxito: Riverside registró los mayores ingresos para los anteriormente subsidiados, en comparación con los que no lo habían sido, y los mayores ahorros de recursos públicos. Mirando las cosas más de cerca, sin embargo, podemos apercibirnos de lo exiguo de tales realizaciones: los participantes en el experimento ganaban en promedio menos de 20 dólares semanales por encima de los trabajadores elegidos como referencia. Sabiendo como sabemos que la mayoría de los perceptoras de subsidios realizan además algún trabajo «sumergido», y que sus presupuestos mensuales rondan los 1.000 dólares⁸, la diferencia entre los ejemplos de Riverside

⁶ Mark GREENBERG, *Beyond Welfare: New Opportunities to Use TANF to Help Low-Income Working Families*, Center for Law and Social Policy, julio de 1999, p. 2.

⁷ Para un análisis de esta cuestión, véase Joel HANDLER y Yeshekel HASENFELD, *We the Poor People: Work, Poverty and Welfare*, New Haven, 1997.

⁸ Véase Kathryn EDIN y Laura LEIN, «Work, Welfare and Single Mothers' Economic Survival Strategies», *American Sociological Review* 61 (1996), pp. 253–266; Kathleen HARRIS, «Work

y los referenciales (que trabajan en la economía sumergida) es aproximadamente del 8,5 por 100, y se debe sobre todo a sus largas jornadas de trabajo, no a que reciban salarios más altos. Más significativo todavía es el hecho de que, pese a los grandes esfuerzos del Departamento de Bienestar Social del condado de Riverside, dos terceras partes de sus promocionados *no* tenían empleo al cabo de los tres años que duraba el experimento, y casi la mitad no habían conseguido *ningún* empleo en ese período. Con otras palabras, la mayoría de las receptoras de subsidios no encontraron un empleo fijo, y las que lo consiguieron ganaban muy poco más que los que complementaban el subsidio con trabajillos por cuenta propia. Pero incluso la repetición de tan magros resultados ha sido difícil. Los intentos de emular el programa de Riverside en Florida, por ejemplo, han fracasado. No es fácil encontrar líderes carismáticos capaces de reorganizar las agencias locales de bienestar social. Los resultados de otros programas similares en California son aún más descorazonadores: los porcentajes de subsidiadas que encontraron empleo o que ganaban más que los referenciales eran más bajos, y lo mismo sucedía en otros Estados.

¿Por qué han logrado resultados tan escasos esos programas? La razón es que se basan en una serie de premisas fundamentalmente equivocadas acerca de quiénes reciben subsidios, por qué recurren a las ayudas sociales y cómo es el mercado de trabajo de bajos salarios. Comencemos por esta última. Desde 1990 se han creado en Estados Unidos más de 20 millones de puestos de trabajo. El desempleo se sitúa actualmente en una tasa históricamente muy baja de poco más del 4 por 100. La productividad ha aumentado. Pero todo esto ha venido acompañado por un descenso de los salarios reales de los trabajadores menos cualificados durante las dos últimas décadas. Los empleos son cada vez más contingentes o temporales, y sin prestaciones sociales. Hoy en día, los ingresos derivados de trabajos mal pagados se han estancado o apenas han crecido. Así pues, pese a una economía en expansión durante nueve años, un desempleo muy bajo y la mejor situación de la mayoría, la quinta parte menos favorecida de la población estadounidense está de hecho peor que en la década de 1980. La renta media de ese quinto de familias más pobres, deducidos impuestos y corregido el efecto de la inflación, ha caído desde 1977 de 10.000 a 8.800 dólares anuales⁹ (es decir, un pasmoso 12 por 100). Entre 1973 y 1997, el porcentaje de pobres creció del 1,2 por 100 al 11,8 por 100, mientras que el de «ricos» (cuyos ingresos son más de siete veces el nivel de pobreza, esto es, unos 105.000 dólares anuales para una familia de cuatro personas en 1997), creció del 8,1 por 100 al 14,3 por 100¹⁰. Durante cierto tiempo, el foso entre los salarios femeninos y masculinos se estrechó (ante todo porque las jornadas de trabajo de las mujeres se alargaban, mientras que los ingresos de los varones disminuían, y no porque crecieran los de las muje-

and Welfare Among Single Mothers in Poverty», *American Journal of Sociology* 99 (1993), pp. 317–352.

⁹ David JOHNSTON, «Gap Between Rich and Poor Found Substantially Wider», *New York Times*, 5 de septiembre de 1999. En este artículo se comentaban los análisis recién publicados entonces por el Center on Budget and Policy Priorities.

¹⁰ Sheldon DANZIGER y Deborah REED, «Winners and Losers: The Era of Inequality Continues», *Brookings Review*, otoño de 1999, pp. 15–16.

res); pero volvió a crecer durante la década de 1980. La disminución de los salarios reales de los trabajadores menos cualificados fue especialmente severa entre los adultos de veinticuatro a treinta y cinco años que sólo disponían de estudios equivalentes al bachillerato o ni siquiera de eso; mientras que las chicas que abandonaron sus estudios ganan sólo el 58 por 100 de los ingresos de los chicos en las mismas circunstancias.

El mercado de trabajo de bajos salarios

En este segmento del mercado laboral todavía hay sustancialmente más demandantes de empleo que puestos de trabajo disponibles. Un estudio reciente efectuado por el *Urban Institute* en veinte áreas metropolitanas estimaba que la tasa real de desempleo entre los trabajadores no cualificados variaba desde un mínimo del 5 por 100 o menos en Phoenix o San Francisco a más del 10 por 100 en Baltimore y Nueva York, con una media global en torno al 7 por 100¹¹. La duración media de esos empleos ha disminuido; los trabajadores no cualificados padecen frecuentes y largos períodos de desempleo; cuando encuentran un nuevo trabajo suelen sufrir una disminución del salario. Fuera como fuera en el pasado, cada vez son más claras las pruebas de que los trabajadores con bajos salarios *no* están mejorando su situación, en la medida en que el trabajo a tiempo completo para un solo empleador va desplazándose hacia formas variadas de trabajo a tiempo parcial, durante poco tiempo, bajo contrato o eventual. Las ayudas temporales han representado más del 8 por 100 del crecimiento del empleo entre 1992 y 1998¹². Los empleos a tiempo parcial suelen ser también de menor duración, sin prestaciones sociales y con un salario por hora más bajo. Las familias encabezadas por trabajadores a tiempo parcial tienen una probabilidad cuatro veces mayor de estar por debajo del nivel de pobreza que las encabezadas por trabajadores a tiempo completo. Las familias monoparentales están en general en peor situación. En general, el resultado neto es que los trabajadores estadounidenses con bajos salarios tienen la renta más baja de todos los países avanzados¹³, mientras que la desigualdad de renta en Estados Unidos es mayor que en otros veintiún países desarrollados. Así, aunque hay un mayor número de estadounidenses que están trabajando en condiciones más duras, la desigualdad y la pobreza están creciendo en Estados Unidos. Aceptando el nivel oficial de pobreza, de 16.660 dólares anuales para una familia de cuatro personas, en 1998 eran pobres 34 millones de personas, es decir, el 12,7 por 100 de la población y el 18,9 por 100 de los niños. Además, 13,8 millones de personas tienen una renta inferior a la *mitad* de ese nivel de pobreza. Otros 23,8 millones son «casi pobres», con ingresos equivalentes a vez y media el nivel de pobreza¹⁴, nivel de renta con el que apenas se logra ir tirando.

¹¹ Robert LERMAN, Pamela LOPREST y Caroline RATCLIFFE, *How Well Can Urban Labor Markets Absorb Welfare Recipients?*, Washington, Urban Institute, 1999.

¹² Lawrence KATZ y Alan KRUEGER, «New Trend in Unemployment», *Brookings Review*, otoño de 1999, pp. 4–8.

¹³ Ricahard FREEDMAN, «How Labor Fares in Advanced Economies», en Richard Freeman (ed.), *Working Under Different Rules*, Nueva York, 1994, p. 13.

¹⁴ *Poverty in the United States*, 1998, US Census Bureau.

Experiencia laboral de las perceptoras de asistencia social

Contrariamente a los estereotipos vigentes, la mayoría de las perceptoras de subsidios familiares son adultas con familias pequeñas (en promedio, 1,9 hijos) que reciben el subsidio durante períodos de tiempo relativamente cortos, entre dos y cuatro años. La dependencia duradera, de cinco años o más, es rara, quizá por debajo del 15 por 100. Además resulta, también contrariamente a los mitos en vigor, que la mayoría de las subsidiadas permanecen ligadas al mercado de trabajo. Muchas «combinan» empleo y subsidio, y la típica salida de las listas de subsidiados se produce al encontrar un empleo. Con otras palabras, la mayoría de las perceptoras del subsidio familiar no tienen problemas con la ética del trabajo. Sin embargo, las que pueden eventualmente renunciar al subsidio tienen con frecuencia que volver a él: el mercado de trabajo no cualificado produce un movimiento cíclico entre empleo y percepción de asistencia social.

Las personas acogidas a la asistencia social están en desventaja en la competencia por estos empleos no cualificados. Los empleadores buscan gente que haya pasado por el instituto, con experiencia laboral y, sobre todo, un proceso de socialización aceptable. Contratar a nuevos trabajadores es para ellos una decisión costosa, por lo que a menudo recurren a las redes existentes y en general prefieren trabajadores de su propio grupo étnico. Los afroamericanos están al final de la cola. Las madres con hijos pequeños son las más discriminadas, por lo que las solicitantes de trabajo no suelen confesar que lo son. No sólo están las habituales dificultades del cuidado de los niños, sino que éstos se ponen enfermos, puede haber problemas escolares o preescolares, etc. Planificar los turnos de trabajo y las horas extras puede resultar una tarea difícil. Un estudio realizado entre novecientos patronos en Michigan reveló que mientras que en general estaban dispuestos a contratar a perceptoras del subsidio familiar, sólo el 6 por 100 de los empleos estarían «a disposición de madres poco cualificadas, con poca experiencia laboral y escasa capacidad de cálculo y lectura»¹⁵. La mayoría de los empleos desempeñados por perceptoras del subsidio requerían habilidades cognitivas básicas, manejo de ordenadores o contacto con los clientes. Más del 75 por 100 de esas empleadas tenían un título de enseñanza media o GED, y sólo el 14 por 100 carecían de currículum escolar, habilidad o experiencia. Las que llegan ahora al mercado de trabajo tienen menos recursos y, por lo tanto, menos probabilidades que sus predecesoras.

Lo que muestra esta investigación es que las perceptoras de asistencia social tienen que competir duramente para conseguir un empleo; los que logran están mal pagados, habitualmente no gozan de prestaciones sociales y suelen ser de corta duración. Es *por esta razón* por la que la mayoría de las perceptoras andan entrando y saliendo del mercado de trabajo; pero ¿por qué también de los programas de ayuda? Porque en la mayoría de los Estados, esos empleos no les dan derecho al subsidio de desempleo. O bien no han trabajado suficiente tiempo, o han dejado de trabajar por

¹⁵ Harry HOLZER, «Will Employers Hire Welfare Recipients?», *Focus*, primavera de 1999, pp. 26–30.

razones familiares (por ejemplo, cuando se les cambia el turno de trabajo), lo que en la mayoría de los Estados se considera un abandono voluntario del empleo. Para estas mujeres, la AFDC equivalía a la compensación por desempleo de que podían gozar otros trabajadores. Para las perceptoras con algún título o diploma escolar, experiencia laboral o alguna habilidad especial, y menos hijos o más crecidos, el subsidio familiar suele ser una solución a corto plazo. Pero la situación del resto es muy diferente. Casi la mitad de las acogidas al subsidio no han completado la enseñanza media,

[...] e incluso en el clima económico actual, relativamente vigoroso, las mujeres que abandonan el instituto afrontan una tasa de desempleo cuatro veces superior a la de las diplomadas [...] Aun si los Estados consiguen introducir a las perceptoras más desventajadas en el mercado de trabajo, es muy probable que padezcan largos períodos de desempleo [...] Menos de la mitad de las perceptoras del subsidio menos cualificadas tendrán un empleo estable cuando vayan a cumplir los treinta años¹⁶.

De Parle ha descrito recientemente la situación en Oregón, donde, tras observar un descenso del 50 por 100 en las listas de perceptoras, los funcionarios estiman ahora que las tres cuartas partes de las restantes sufren enfermedades mentales; la mitad son adictas al alcohol o a las drogas, y otro tanto son víctimas de abusos físicos o sexuales; casi la mitad carece del título de bachiller, y el 30 por 100 ha tenido problemas con la justicia. Los asistentes sociales las llaman «trabajadoras del cajón» porque «ahí es donde suelen estar sus expedientes aun cuando ellos contaban con expectativas más prometedoras»¹⁷. Los costes por caso se han incrementado en un 28 por 100, y el tiempo medio de permanencia en las listas ha aumentado a veintinueve meses. Las peticiones que se realizan por primera vez se asignan a asistentes sociales originalmente entrenados para evaluar la idoneidad de la concesión del subsidio; sus salarios rondan los 25.400 dólares anuales y la mayoría de ellos carecen de título superior.

Pobres contra pobres

¿Qué tipo de empleos encuentran las perceptoras del subsidio y para qué les sirven? Repasando varios estudios estatales, el *Center on Budget and Policy Priorities* informa de que las antiguas perceptoras con empleo y las que combinan trabajo y subsidio suelen trabajar bastantes horas —normalmente más de treinta a la semana— pero se les paga menos de ocho dólares por hora, y a muchas menos de seis dólares por hora. Entre la mitad y dos terceras partes encuentran empleo poco después de dejar de cobrar el subsidio, la mayoría en ventas o preparación de comidas, tareas administrativas y otros servicios, pero con sustanciales rachas de desempleo. Los ingresos anuales se sitúan entre 8.000 y 10.800 dólares, muy por debajo del nivel de la pobreza para una familia de tres personas. La mayoría de las

¹⁶ La Donna PAVETTI, «How Much More Can Welfare Mothers Work?» *Focus*, primavera de 1999, pp. 16–19.

¹⁷ Jason DE PARLE, «The Drawer People, Newest Challenge for Welfare: Helping the Hard-Core Jobless», *New York Times*, 20 de noviembre de 1997, A1.

empleadas con subsidio no gozan de beneficios tales como vacaciones, permisos por enfermedad, cuidados médicos, etc., y muchas de ellas no están cubiertas ni siquiera por la *Family and Medical Leave Act* [Ley Federal sobre Permisos por Cuestiones Familiares o de Salud].

Si se tienen en cuenta las condiciones del mercado de trabajo de bajos salarios, es fácil entender por qué consiguen resultados tan modestos los programas de «subsidio-para-trabajar». Estos planes no crean puestos de trabajo; los que pasan por ellos compiten con otras personas en busca de trabajo mal pagado. Si el programa de Riverside tuvo éxito en el «desarrollo del empleo» fue, como hemos dicho, porque persuadió a los patronos locales de que buscaran trabajadores en el Departamento de Bienestar en lugar de poner anuncios en los periódicos locales. Aunque esto era bueno para subsidiados y empleadores, que se ahorraban los costes de publicidad y tramitación, descartaba a la gente en busca de empleo no incluida en el programa. El modelo de Riverside ponía el acento en la búsqueda rápida de empleo y en unos mínimos requisitos de preparación (técnicas de síntesis y entrevistas telefónicas), sin exigir titulación o experiencia básica. Así pues, no es ninguna sorpresa que los colocados en Riverside ganaran menos que los elegidos como referencia en otros lugares. Los programas que prestan más atención a la educación y a la formación consiguen situar a los solicitantes en empleos mejor pagados, aunque sea con costes mucho mayores y pérdidas netas por puesto de trabajo conseguido. Hay muy poco dinero federal para formación profesional, y muy pocos Estados están dispuestos a gastar cantidades significativas con ese propósito.

Suponiendo que un progenitor con subsidio encuentre empleo, ¿qué le ocurre a él o ella y a su(s) hijo(s)? Hablar de crisis en la atención a la infancia –sobre todo para los trabajadores con bajos salarios– no es una exageración. Millones de niños y adolescentes corren riesgos psicológicos y físicos debido a una atención inadecuada. Sin embargo, la reforma actual de las políticas de bienestar social obliga a las madres con hijos pequeños (en la mayoría de los Estados, a partir de tres meses) a incorporarse al mercado de trabajo remunerado. Los centros de atención a la infancia están repletos, y aunque se producen vacantes, el coste es habitualmente demasiado alto para las madres acogidas al subsidio. En 1998, la ciudad de Nueva York carecía de plazas para el 61 por 100 de los niños cuyas madres formaban parte, supuestamente, de los programas de promoción de empleo. En todo el Estado de Nueva York se precisarían instalaciones para 61.000 niños en 2001, pero el presupuesto sólo alcanza para 27.500; actualmente hay 20.000 niños en listas de espera¹⁸. La mayoría de las madres acogidas al subsidio recurren a la ayuda no regulada de parientes u otras personas, pero incluso en este caso los costes son elevados y la disponibilidad varía, sobre todo cuando se trata de niños pequeños y sus madres tienen que trabajar en turnos variables. ¿Cuánto pagan las familias por el cuidado de sus hijos? Se calcula que la cifra oscila entre 150 y 175 dólares a la semana. La nueva ley federal ofrece más fondos para atención a la infancia, pero según la Oficina del Congreso

¹⁸ Children's Defense Fund, *New Studies Look at Status of Former Welfare Recipients*, 27 de mayo de 1998, pp. 2–3.

para el Presupuesto, se necesitarían al menos 1.400 millones de dólares más¹⁹. Las madres pobres que trabajan tienen que recurrir a ayudas baratas, de baja calidad e irregulares.

Los problemas de atención sanitaria también son graves. Las enfermedades, ya sea de los padres o de los hijos, reducen las posibilidades de trabajo; los pobres, cuya salud suele ser peor, necesitan más cuidados médicos, pero sus dificultades para conseguir seguros médicos y un tratamiento adecuado son mayores. Con la nueva ley, así como en virtud de las diversas reformas estatales, las madres con subsidio sólo tienen derecho a *Medicaid* por un año. Por otra parte, cada vez son menos los patronos del sector de bajos salarios que proporcionan a sus empleados seguros médicos, y menos aún para los miembros de sus familias. El número de estadounidenses sin seguro médico está actualmente por encima de los 40 millones.

Una vez que somos totalmente conscientes de las circunstancias vitales de las receptoras del subsidio, es fácil entender por qué compiten con tanta tenacidad aun por empleos mal pagados y poco cualificados. Su nivel educativo es bajo (la mitad de ellas no han completado el bachillerato); tienen importantes responsabilidades en cuanto al cuidado de sus hijos; su experiencia laboral es escasa o nula; y son en su inmensa mayoría no blancas.

Incluso si consiguen encontrar y conservar un empleo, el dinero que alcanzan a ganar y con el que tienen que hacer frente a todos sus eventuales gastos anuales ronda como máximo los 12.000 o 14.000 dólares; dado el tamaño habitual de su familia, eso no les permitirá nunca salir de la pobreza. Y eso si consiguen un empleo a jornada completa; de hecho, la mayoría de ellas sólo encuentran trabajos temporales, con salarios inferiores a la media, ganando típicamente la mitad de ese máximo antes citado²⁰.

El descenso de las receptoras de ayudas sociales

Si el empleo es tan poco seguro, ¿qué explicación se puede dar del notable descenso en las listas de subsidiados? Los políticos, de Clinton a Gingrich, proclaman naturalmente que la reforma de la asistencia social «está funcionando». En realidad, las listas ya estaban disminuyendo antes de que entraran en vigor las nuevas exigencias en cuanto a empleo²¹. Pero nadie preveía que el descenso fuera tan acusado en los años siguientes. Como las asignaciones en bloque a los Estados se basaban en las listas de 1994, todos

¹⁹ Sandra CLARK y Sharon LONG, *Child Care Prices: A Profile of Six Communities*, Washington D.C., Urban Institute, 1995, pp. 1–2; William GORMLEY Jr., *Everybody's Children: Child Care as Public Problem*, Washington D.C., 1995.

²⁰ Gary BURTLESS, «Employment Prospects of Welfare Recipients», en Demetra Nightingale y Robert Havemann (eds.), *The Work Alternative*, Washington D.C., Urban Institute, 1995, pp. 71–77.

²¹ Jason DE PARLE, «Lessons Learned: Welfare Reform's First Month—A Special Report: Success, Frustration as Welfare Rules Change», *New York Times*, 30 de diciembre de 1997; Robert PEAR, «Most States Find Goals on Welfare Within Easy Reach», *New York Times*, 23 de septiembre de 1996.

ellos tienen ahora superávit enormes. Algunos han utilizado ese dinero para aumentar los servicios del nuevo programa TANF. Wisconsin, cuyas listas han disminuido en más de un 90 por 100, tiene a la vez uno de los programas más severos (prácticamente todos los perceptores tienen que trabajar, y si no pueden encontrar un empleo el Estado les asigna una tarea en los servicios comunitarios) y algunas de las disposiciones más generosas. Con el gobernador republicano Thompson, Wisconsin ha ampliado la oferta de empleo; se han contratado nuevos consejeros, se garantiza la atención a la infancia, se han creado miles de puestos de servicios comunitarios, y los subsidios han aumentado hasta 673 dólares mensuales (cifra que sólo superan Alaska y Hawai). En 1996, el Estado gastó 7.000 dólares por familia; ahora gasta 21.000. Para evitar que las familias necesitadas recurran al subsidio, el Estado proporciona créditos para la compra de automóviles y bonos anuales en efectivo que llegan a los 1.600 dólares, pese a lo cual todavía cuenta con unos 350 millones de dólares de fondos federales no gastados. Esto se debe a que la asignación federal que le corresponde alcanza los 21.600 dólares por caso, mientras que antes sólo recibía 4.100 dólares. Pero Wisconsin no deja de ser una excepción. La gran mayoría de los Estados no han aprovechado su superávit para mejorar el bienestar de sus ciudadanos. Muchos de ellos simplemente han metido el dinero en el banco; otros han llevado a cabo mejoras muy modestas, como Texas, que elevó el mínimo garantizado para una familia de tres personas de 188 dólares a 201, aunque todavía sigue siendo el cuarto Estado por la cola en esos gastos. Con frecuencia parte del dinero federal se ha utilizado para otros programas y otra parte ha quedado sin gastar.

¿Qué pasa con la economía? La mayoría de las acogidas al subsidio, como hemos visto, no viven solamente de él, sino que mantienen vínculos significativos con el mercado de trabajo de bajos salarios, de forma que durante los nueve años de expansión que llevamos cabía esperar que una cantidad cada vez mayor de ellas encontraran empleo y lo conservaran. Pero aunque está claro que la evolución macroeconómica ha hecho disminuir las listas de acogidas al subsidio, los economistas discrepan sobre su importancia relativa comparada con la reforma legal llevada a cabo. Las estimaciones acerca del efecto de esa reforma, comparada con el crecimiento de la economía, van de «insignificante» a «del 30 al 40 por 100»²². Su administración permite una gran discreción, y no sólo los estados, sino las distintas agencias, pueden gestionar las ayudas con mayor o menor rigidez. Al mismo tiempo, el *Earned Income Tax Credit*²³ (EITC) concedido a las familias más pobres,

²² Véase, por ejemplo, David FIGLIO y James ZILIAK, «Welfare Reform, the Business Cycle, and the Decline in AFDC Caseloads», artículo no publicado, marzo de 1999, p. 4; Bruce MEYER y Dan ROSENBAUM, *Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labour Supply of Single Mothers*, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, septiembre de 1999; David ELLWOOD, «The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements» Harvard, Kennedy School of Government, artículo no publicado, noviembre de 1999; Council of Economic Advisors, *Technical Report: The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update*, 3 de agosto de 1999, p. 5.

²³ Dispositivo fiscal por medio del cual las autoridades públicas fijan un umbral monetario, de manera que todos aquellos individuos con rentas salariales inferiores a dicha

que no se considera parte de la reforma propiamente dicha, ha creado incentivos para el empleo que algunos consideran como el factor más influyente en la disminución de las listas de subsidiados/as. Dejando esto a un lado, si consideramos las reformas en sí mismas, no es fácil determinar cuál de sus efectos puede ser el más crítico. Existen varias posibilidades: los programas de «subsidio para trabajar» (clases de preparación, búsqueda de empleo, contactos con los empleadores, ayuda para transporte y cuidado de los hijos, ayudas al dejar un empleo, etc.); los límites temporales; las sanciones; o distintas combinaciones de esos tres factores.

Penalizados/as con la cancelación de las ayudas

Están comenzando a llegar informes que señalan un creciente número de sanciones, que podrían constituir el factor primordial de la reducción de las listas de subsidiados. Hay distintos tipos de sanciones: los asistentes sociales pueden emplear la amenaza de los límites temporales para incitar a las receptoras a aceptar empleos mal pagados y por un tiempo prefijado. Los programas de diversificación, puestos en práctica en al menos treinta y un Estados, tratan de disuadir a las potenciales candidatas para que no soliciten el subsidio; una práctica generalizada consiste en exigir a las solicitantes que busquen empleo durante un período de dos a seis semanas, contactando con un número de patronos comprendido entre dos y cuarenta, antes de poder recibir el subsidio. Una vez más, los asistentes sociales cuentan aquí con una considerable discreción en cuanto a qué se exige y a quién. En la ciudad de Nueva York, las solicitudes de ayuda alimentaria en los «Centros de Empleo» no se aceptan en el mismo día; las solicitantes tienen que completar un «perfil de trabajo», esperar durante seis horas, mantener cinco entrevistas distintas (con el planificador financiero, el planificador de empleo, el empleado encargado de la nutrición, dos veces con el investigador antifraude, más una visita al hogar de la solicitante). En cuanto entró en vigor este régimen, la tasa de solicitudes aceptadas cayó del 75 al 25 por 100. El límite de dos años de la TANF todavía no ha dejado sentir sus efectos, pero algunos Estados han cancelado por su cuenta el subsidio de gran número de perceptores, como ha sucedido, por ejemplo, con 5.800 personas en Arizona²⁴.

Las medidas punitivas están convirtiéndose, por lo tanto, en un aspecto cada vez más decisivo. Los requisitos de empleo propician continual eventualidades de las que puede derivarse una sanción: no acudir a las citas de control, evaluaciones, consejos, exámenes médicos, búsqueda de empleo, asignación de tareas... Los «acuerdos de responsabilidad personal» exigidos por muchos Estados plantean otros requisitos: cooperación en colectas para

cantidad que trabajan, aunque sea a tiempo parcial, y tienen cargas familiares, reciben una subvención igual a la distancia que separa su renta real del umbral fijado. Para más información sobre el *Earned Income Tax Credit*, véanse Robert POLLIN, «La política económica de Clinton», *New Left Review* 4, Madrid, septiembre/octubre de 2000, y James K. GALBRAITH, Pedro CONCEIÇÃO y Pedro FERREIRA, «Desigualdad y desempleo en Europa: el remedio estadounidense», incluido en este número. (N. del T.)

²⁴ Tonya BRITO, *The Welfarization of Family Law*, mss., 1999, p. 68.

ayudas infantiles, asistencia a la escuela, tratamientos de desintoxicación... Treinta y seis Estados cuentan ahora con la posibilidad de retirar la totalidad del subsidio a las infractoras, ya sea en la primera, la segunda o la tercera ocasión. Siete Estados han establecido una retirada de por vida para las reincidentes. El impacto de esta batería de medidas disuasorias es notable. Un estudio a escala de todo el país señala que durante un período de tres meses casi el 40 por 100 de las personas acogidas al subsidio retiradas de las listas lo fueron debido a sanciones de uno u otro tipo²⁵. El análisis más completo hasta la fecha a escala de Estado revela que el plan *A Better Chance* de Delaware había sancionado al 60 por 100 de las perceptoras en un intervalo de dieciocho meses, y que el 45 por 100 de ellas habían visto sus solicitudes denegadas definitivamente. También muestra que las sancionadas tenían más hijos que las demás, que normalmente carecían de medio de transporte propio y que les resultaba difícil comprender lo que se les exigía que cumplieran. Contaban con menos recursos para compensar los subsidios perdidos con otro tipo de ingresos (experiencia laboral irregular, dependencia más larga del subsidio, nivel de educación más bajo...). Menos de un tercio consiguió superar finalmente sus sanciones; el 45 por 100 siguió incumpliendo los requisitos hasta que se cancelaron sus subsidios; y el 23 por 100 renunció a él antes de que las sanciones llegaran a la exclusión definitiva. Cuando la ciudad de Nueva York adoptó un programa de fomento del empleo más estricto, más de 400.000 personas quedaron excluidas de las listas; el año pasado, el 69 por 100 de las que permanecían en ellas fue sancionado y excluido durante varios meses²⁶.

¿Cuál es el efecto sobre el cumplimiento de los requisitos del nuevo sistema de sanciones? Gran parte del personal de las agencias de bienestar cree firmemente que las sanciones «funcionan», ya que transmiten la importancia de la necesidad de cumplir los requisitos. Pero las pruebas hasta ahora no permiten sentar una conclusión definitiva. Algunos estudios sugieren que ni las amenazas ni la imposición de sanciones cambian la conducta de las solicitantes; otros concluyen que las sanciones severas inducen a la obediencia, pero que también excluyen a muchas del subsidio; y otros creen que las sanciones rigurosas no son más ni menos eficaces que las versiones más moderadas²⁷. Resumiendo los informes de seguimiento de nueve Estados, la Fundación de Defensa de la Infancia afirma que las familias con empleo sancionadas trabajan y ganan menos en promedio que las que renuncian al subsidio por su cuenta²⁸.

²⁵ Matthew DILLER, *The Revolution in Welfare Administration: Rules vs. Discretion-Round II*, Fordham University School of Law, mss., 2000.

²⁶ Véase Brito, *Welfarization of Family Law*.

²⁷ Jan KAPLAN, «The Use of Sanctions under TANF», *Welfare Information Network* (abril de 1999), p. 6; Robert RECTOR y Sarah YOUSEF, *The Determinants of Welfare Decline*, Washington D.C., Heritage Foundation, 1999. Rector y Yousef deducen que los Estados en los que se sanciona inmediatamente a toda la familia tuvieron un descenso en las listas del 41,8 por 100 entre enero de 1997 y junio de 1998, un 24 por 100 más alto que el de los Estados que sólo retiraban la parte del subsidio correspondiente al adulto sancionado.

²⁸ *New Studies Look at Status of Former Welfare Recipients*.

Es fácil imaginar a Mary Ann Moore —deprimida, luchando contra la drogadicción, atosigada por parientes y vecinos, tratando de cuidar de sus pequeños mellizos— faltando a citas o incapaz de reunir la documentación exigida. Pudo ver su asignación reducida o el subsidio cancelado mucho antes de que se cumpliera el período de dos años. Otras como ella tratarán de cumplir los requisitos, pero se verán sancionadas debido a errores burocráticos; muchas oficinas padecen serios problemas de almacenamiento de datos, pero si el ordenador no recoge en su momento una cita de trabajo preestablecida, la perceptora es automáticamente sancionada. Los empleados de los servicios de asistencia social, cargados de trabajo y mal pagados, cuentan además con poca experiencia en la gestión de programas de empleo.

Después de la asistencia social

El *Urban Institute* comparaba en un estudio reciente la situación de antiguas perceptoras del subsidio, que habían dejado de recibirlo entre 1995 y 1997, con la de las familias de «trabajadores pobres»²⁹. De los 2,1 millones de adultos que salieron de las listas durante al menos un mes en ese período, aproximadamente el 29 por 100 volvió a solicitarlo, opción que se está haciendo ahora cada vez más difícil. Las que no volvieron a solicitarlo solían ser más jóvenes que las madres trabajadoras con bajos ingresos con las que se las comparaba. Aunque los niveles educativos y de discapacidad eran similares en ambos grupos (casi una tercera parte carecían del título de bachiller), se constata una gran diferencia en cuanto a *status* marital: entre las antiguas acogidas al subsidio abundaban mucho más las madres solteras (61 por 100 frente al 23 por 100). La mayoría de las primeras (el 69 por 100) había dejado de recibir el subsidio al encontrar empleo. Su tasa de empleo era algo más elevada que la de las familias con bajos ingresos, y sus salarios de un nivel similar, pero el tiempo de duración del empleo y los seguros médicos eran menores. Ambos grupos, por supuesto, sólo encontraban empleos mal pagados. Los ingresos medios de las antiguas subsidiadas eran de 13.778 dólares anuales en 1997, poco más o menos el nivel de pobreza para una familia de tres miembros, pero podían complementarlos con la ayuda infantil o el EITC. Muchas de ellas trabajaban de noche, intentaban combinar el trabajo con el cuidado de sus hijos y manifestaban tener serias dificultades con las ayudas alimentarias y el alquiler. El 20 por 100 más pobre perdía más en subsidios no percibidos (casi 1.400 dólares por familia) de lo que ganaba trabajando³⁰.

La Conferencia Nacional de Legisladores Estatales, resumiendo los informes de veintiún Estados que habían rastreado la situación de las antiguas acogidas al subsidio, llegaba a la misma conclusión. Aunque la mayoría de ellas (entre el 50 y el 60 por 100) encuentra empleo, el salario que reciben oscila entre 5,50 y 7 dólares por hora, de forma que sus familias siguen en

²⁹ Pamela LOPREST, *Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?*, Urban Institute Discussion Paper, 99–102, 1999.

³⁰ Michael WEINSTEIN, «When Work is not Enough. Without Training, Success of Welfare Overhaul May Falter», *New York Times*, 26 de agosto de 1999, C1.

la pobreza. Su trabajo es inestable; aproximadamente la quinta parte de ellas tienen que acogerse de nuevo al subsidio al cabo de pocos meses³¹. En Milwaukee, aunque el 72 por 100 de las antiguas subsidiadas trabajó en el primer trimestre de 1996, la mitad de ellas estaba sin trabajo o con un empleo marginal un año después. Entre las que dejaron de recibir el subsidio sólo el 16 por 100 recibía salarios por encima del nivel de pobreza. En la ciudad de Nueva York tan sólo entre el 20 y el 30 por 100 encontró empleo³². En conjunto, sólo un pequeño porcentaje recibía ayudas por desempleo. Menos de la mitad disfrutaba de ayudas alimentarias o médicas; casi las tres cuartas partes de las antiguas subsidiadas manifestaban que no habían recibido ayudas privadas en los primeros tres meses tras dejar de percibir el subsidio.

¿Qué ha sucedido en este nuevo régimen con el 20 por 100 de las familias más pobres de Estados Unidos, aproximadamente dos millones de familias, es decir, unos seis millones de personas? Entre 1995 y 1997, la renta media de ese grupo ha disminuido en un 7 por 100. La caída ha sido aún mayor, de casi el 15 por 100, para el decil más bajo de las madres solteras muy pobres. La pérdida mayor, de casi el 80 por 100 del total, se debió a la disminución de subsidios vinculados a la disponibilidad de recursos económicos, básicamente bonos de ayuda alimentaria y *Medicaid*. Muchas de las que dejaron de percibir el subsidio no han vuelto a solicitarlo, aunque cumplieran las condiciones para ello. Esas familias perdieron en promedio 577 dólares anuales, ante todo porque los salarios recibidos no compensaban la ayuda que habían dejado de percibir. La disminución de las ayudas ha sido particularmente grave para los niños pobres. En 1995, el 88 por 100 de ellos recibía bonos de ayuda alimentaria; en 1998 ese porcentaje había disminuido al 70 por 100. Esas pérdidas se habrían visto parcialmente compensadas por las ampliaciones del EITC que entraron en vigor en 1996. Aunque la cantidad absoluta de niños por debajo del nivel de la pobreza ha descendido, la situación de estos últimos ha empeorado. «Los niños en esa situación eran en promedio más pobres en 1997 que en 1995.»³³

Los efectos de la legislación social básica son siempre en parte impredecibles, ya que a menudo dependen de la evolución de la economía y de la opinión política. Pero podemos prever los resultados probables de la reforma del subsidio familiar realizada durante la presidencia de Clinton si se lleva adelante la ley actualmente presentada. Una cantidad significativa de perceptores/as del subsidio no podrán renunciar permanentemente a él aunque hayan encontrado empleo. Cuántos dejarán de recibir ayudas debido al límite de los dos o los cinco años dependerá en gran medida del tamaño de las listas, lo que a su vez dependerá del comportamiento de la economía estadounidense. En California, por ejemplo, si las listas no expe-

³¹ Jack TWEEDIE y Dana REICHERT, *Tracking Recipients After They leave Welfare: Summaries of State Follow-Up Studies*, National Conference of State Legislatures, Welfare Reform Project, febrero de 1998; véase el estudio de seguimiento, 1999.

³² *New Studies look at Status of Former Welfare Recipients*, p. 2.

³³ Wendell PRIMUS, Lynette RAWLINGS, Kathy LARIN y Kathryn PORTER, *The Initial Impacts of Welfare Reform on the Income of Single-Mother Families*, Center on Budget and Policy Priorities, 1999.

rimentan un crecimiento neto de aquí a 2002, las ayudas se habrán acabado para 575.000 niños³⁴. Si la economía entra en recesión y las listas aumentan, esa cifra puede llegar a 994.000 niños. Teniendo en cuenta la posibilidad de otras sanciones, como la denegación de subsidios adicionales a las familias actualmente perceptoras que tengan más niños, los recortes pueden llegar a afectar a 1.158.000 niños. ¿Qué les ocurrirá entonces? La mayoría de ellos tendrán grandes dificultades para encontrar y mantener un empleo. Ya trabajen o estén en el paro, su pobreza aumentará, y la pobreza es el factor más importante en cuanto a la proliferación de abusos, abandono, mala salud, fracaso escolar, embarazos adolescentes, delincuencia y crímenes.

¿Qué pasa con los niños?

Uno de los problemas más serios que acechan en el horizonte es el impacto de los recortes en la acogida de niños. El sistema de acogida existente en California, per ejemplo, sobrecargado y deficitario, ha entrado ya en crisis. En el sistema de asistencia infantil de Los Ángeles hay actualmente 60.000 niños, un 20 por 100 más de los que en principio estaba concebido para acoger. Basta que una parte de los niños objeto de recortes en los subsidios entren en ese sistema para que los costes se disparen hasta el cielo. El director del Servicio Infantil del condado de Los Ángeles ha afirmado que, si tuviera que acoger tan sólo a uno de cada veinte de esos niños, el coste ascendería a 185 millones de dólares, y que si no se le proporcionaban nuevos fondos habría que despedir a todos los trabajadores de la protección de la infancia³⁵. Ya hoy, las condiciones de salud física y mental de los niños acogidos no son buenas. Al agravarse la pobreza, la razón más corriente para su acogida ha dejado de ser el maltrato físico o los abusos sexuales para consistir en el desvalimiento y el abandono, y el tiempo de acogida se ha incrementado en un 25 por 100. Cada vez hay más niños en el sistema de acogida y permanecen en él más tiempo, mientras que decrecen sus posibilidades de adopción y crece el riesgo de que vayan pasando de un hogar a otro. Esos niños corren ya un elevado riesgo de no llegar a convertirse nunca en adultos capaces y productivos, y las desventajas en su contra van creciendo.

La probabilidad de deterioro en el sistema de protección de la infancia es aún mayor si se considera lo cerca del límite que están viviendo en la actualidad muchas familias perceptoras de ayudas sociales. A escala nacional, más de una tercera parte de la gente sin hogar son familias enteras, lo que representa un aumento del 10 por 100 desde 1985. La mayoría de esas familias tienen al frente a una mujer. Además de la pobreza y las limitadas posibilidades de empleo, muchas de esas madres han sufrido maltratos físi-

³⁴ Datos aportados por el Western Center on Law and Poverty, 1996.

³⁵ Véase Joel HANDLER, *Welfare Reform, 1995–1996: The Time-Bomb Ready to Explode on California's Children*, Southern California Inter-University Consortium on Homelessness and Poverty, sin fecha. A escala nacional, el número de niños acogidos ha crecido desde la entrada en vigor de la PRWORA, aunque se tratara de un período de prosperidad. Pero hasta ahora los Estados no han proporcionado muchos datos al respecto.

cos o abusos sexuales. Las ayudas sociales proporcionaban al menos cierta estabilidad financiera; las familias que se veían privadas de ellas siempre han corrido un mayor riesgo de acabar sin hogar que las que recibían algún tipo de ayuda³⁶. ¿Quién sobrellevará los costes de una nueva oleada de indigencia? Todavía no hemos llegado al punto en que madres e hijos sean expulsados de los centros de acogida y tengan que andar mendigando y muriendo por las calles. Pero esos centros, así como las familias que acogen a niños y los hogares colectivos, tienen que pagarse. Del mismo modo que el gobierno federal está resolviendo el «problema de los subsidios» descargándolo sobre los Estados, éstos a su vez lo descargan sobre los condados y municipios. Y son los gobiernos locales los que tienen que resolver de algún modo la papeleta.

¿Qué pasará con Mary Ann Moore? Los Estados pueden eximir hasta un 20 por 100 de sus subsidiadas de los requisitos de empleo, aunque no está claro que ellas pueda conseguir esa exención. Los trabajadores sociales que la conocen bien —el Ejército de Salvación, o los del Proyecto Match— dudan de que Mary Ann sea capaz de responder positivamente a la amenaza de las sanciones. Insisten en que salir de la drogadicción es un proceso que lleva tiempo, habilidad profesional y paciencia, y en que ninguno de esos tres factores está presente en el sistema de asistencia social actual. Los trabajadores del Ejército de Salvación eran diplomados universitarios y trabajaban con sólo seis u ocho casos a la vez. Al menos la mitad de los asistentes sociales que se ocuparon de Mary Ann sólo habían acabado el bachillerato y tenían que lidiar con 180 casos a la vez. Sin el subsidio, Mary Ann probablemente podrá mantenerse por un tiempo, pero la probabilidad de quedarse en la calle y de una ruptura de la familia crece día a día. ¿Estarán mejor los mellizos en un hogar de acogida? ¿Tenemos que optar entre que los niños vivan en la extrema pobreza en su propio hogar o sean entregados a siniestras instituciones estatales de alto riesgo?

El legado de Clinton

En el pasado, las reformas de las políticas de asistencia social solían dar lugar a apasionadas discusiones, pero escasos cambios. Los mitos y estereotipos inspiraban medidas drásticas, pero las políticas legisladas habrían sido demasiado draconianas y costosas de administrar. Lo mismo sucede ahora con los programas de empleo serios, incluidos los puestos de servicio a la comunidad, que son más caros que el subsidio, al igual que lo son otras alternativas, como los asilos y hogares de acogida. Con las actuales reformas, los Estados cuentan con un amplio margen de maniobra para eludir la transparencia. Las listas del subsidio decrecen, lo que reduce el número de perceptoras que los Estados tienen que acomodar en programas de empleo. Además, los Estados pueden decidir acerca de qué es trabajo o si el/la solicitante «se esfuerza realmente» por encontrarlo, y pueden eximir de él al 20 por 100 de las solicitantes. Por otra parte, aunque no cumplan sus cuotas de reducción de las listas, es poco probable que les cai-

³⁶ Para un estudio de la incidencia de la violencia en las familias sin hogar, véase Ellen BUSSUK *et al.*, «Single Mothers and Welfare», *Scientific American* (octubre de 1996), p. 62.

gan encima penalizaciones federales serias. El resultado típico es un gran pacto de mitos y ritos. Aunque algunos Estados aplican reglas muy rigurosas, por el momento no parece haber una competición a ver cuál las endurece más, al menos en términos formales. En muchos Estados son ya evidentes los compromisos³⁷.

Pese a todos estos rasgos acostumbrados, la situación actual carece de precedentes. La presidencia de Clinton ha dejado como herencia al país tres cambios desastrosos. El primero es la propia erosión de los subsidios, que ya venía produciéndose desde hace algún tiempo, pero que se ha acelerado. Corrigiendo el efecto de la inflación, el subsidio medio ha perdido el 45 por 100 de su valor desde 1970³⁸. El segundo cambio es la convicción de que el subsidio se ha «reformado» para bien, ya que las listas han decrecido tan abruptamente, dejando a quienes permanecen en ellas como residuo estigmatizado de «los/las que no pueden arreglárselas». El tercero ha sido el enorme incremento de la privatización. Las empresas que se hagan con el control de una parte de la prestación del bienestar social público —o de toda— tienen ante sí la oportunidad de grandes beneficios. Hasta ahora la privatización ha sido sobre todo sectorial, y las empresas en cuestión se han hecho con los programas de empleo, guarderías, colectas para ayuda a la infancia o *Medicare*. Más de treinta Estados han subcontratado varios servicios. La empresa quizá más beneficiada en este campo, Maximus, Inc., mantiene programas de «subsidio-para-trabajar» en una docena de Estados³⁹. Lockheed Martin es otra empresa del mismo estilo, que tiene a su cargo los programas de bienestar social en otros Estados; recientemente licitó por todo el sistema de asistencia social de Texas⁴⁰, prometiendo disuadir a gran número de solicitantes.

Tanto los Estados como los contratistas privados son cada vez más renuentes a reunir o revelar información al respecto. Los asistentes sociales cuentan con un grado de discreción bastante elevado en cuanto al modo de gestionar las peticiones de trabajo: los solicitantes pueden verse rechazados sin que quede ningún registro de ello. Al extenderse la privatización, será cada vez más difícil descubrir qué está pasando exactamente en realidad. Las empresas tienen motivos muy convincentes para disfrazar y manipular los datos. Los Estados pueden reducir las listas alegando fraudes, ya que la mayoría de las familias perceptoras redondean sus ingresos con apañíos que no pueden confesar. Hasta ahora, si un Estado sancionaba a una familia perdía la contribución federal a los costes de su mantenimiento. Des-

³⁷ «Lessons Learned: Welfare Reform's First Months».

³⁸ House Committee on Ways and Means, 103rd Congress, *Green Book: Background Material and Data on Programs Within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, Washington D.C., 1998, p. 402.

³⁹ Lorraine WOELLERT, «Maximus, Inc.: Welfare Privatizer», *Business Week*, 31 de mayo de 1999. Si Maximus fuera un Estado, ocuparía el vigésimo noveno puesto en cuanto a número de subsidiados; sus ganancias anuales han ascendido a 127 millones de dólares.

⁴⁰ William HARTUNG y Jennifer WASHBURN, «Lockheed Martin: From Warfare to Welfare», *The Nation*, 2 de marzo de 1998; Adam COHEN, «When Wall Street Rims Welfare», *Time*, 23 de marzo de 1998. La oferta de Lockheed fracasó, en parte, gracias a una vigorosa campaña del sindicato de empleados públicos.

pués de Clinton, los Estados están ahorrando dinero con la fórmula de las asignaciones en bloque. Este tipo de reforma de las políticas de asistencia social —que Michael Lipsky ha llamado «pérdida burocrática de derechos»⁴¹ es particularmente nociva, ya que sus víctimas cuentan cada vez con menos posibilidades de salir a flote. Los Servicios Legales nunca fueron capaces de cubrir las necesidades existentes, y ahora están prácticamente paralizados. Esencialmente, los pobres ya no cuentan con ningún tipo de ayuda legal.

El debate convencional acerca de las políticas de asistencia social en Estados Unidos está fundamentalmente pervertido, dado que el problema real no es el mayor o menor bienestar, sino lisa y llanamente la pobreza. Pese a que el número de pobres está creciendo y a que su pobreza es cada vez mayor, de esto no se suele discutir. Antes se creía que la asistencia social mitigaba la pobreza. Actualmente se considera simplemente como contraria a la autosuficiencia. ¿A quién le importa que los perceptores sigan siendo pobres al dejar de percibir el subsidio para optar por un empleo? La mayoría están peor que antes, pero las listas se han reducido. En cuanto a los niños, ¿quién se preocupa por ellos? Que la próxima generación resuelva sus propios problemas. Mientras prevalezca esta actitud no hay esperanza de remediar los males enraizados en la sociedad estadounidense. La pobreza es mucho más amplia que las políticas de asistencia social, y las propuestas serias de ayudar a los pobres cuestan dinero.

La oferta de soluciones más radicales en su mayoría proviene de Europa, donde el modelo estadounidense de creación de empleo mediante la multiplicación de puestos con bajos salarios no es un ideal universalmente aceptado. Existe además una impresión generalizada de que los cambios tecnológicos hacen muy improbable que los mercados de trabajo proporcionen en el siglo xxi suficientes empleos. Por otra parte, ¿hay que alentar la creación de esos empleos a corto plazo, teniendo en cuenta que implican situaciones degradantes y consecuencias perjudiciales para las familias, sobre todo para mujeres y niños? ¿No sería mejor ampliar las transferencias sociales para gente que ya está excluida del mercado de trabajo, en lugar de obligar a las madres sin pareja a buscar empleos remunerados con bajos salarios, retribuyendo adecuadamente su trabajo en el hogar? La alternativa tendría que ser una Renta Básica universal, «pagada incondicionalmente a todo el mundo, sin ningún tipo de prerrequisitos laborales ni investigación sobre recursos económicos»⁴². Para cualquiera que observe la trampa de la pobreza vigente en los puestos de trabajo peor pagados y siga creyendo en los ciclos económicos, se trata de una argumentación poderosa. Pero en el viciado clima político actual, no sólo en Estados Unidos, sino también en Europa occidental, la generosidad en las ayudas a los pobres que no trabajan es, por desgracia, un sueño imposible.

⁴¹ Michael LIPSKY, «Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs». *Social Service Review*, vol. 58, 1, marzo de 1984.

⁴² Phillipe VAN PARIJS, «Competing justifications of Basic Income», en Van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, 1992, pp. 3–43.

Esto no quiere decir que no quepa ningún tipo de mejora. Estados Unidos no sólo disfruta de un superávit en el presupuesto federal, sino que los Estados cuentan con unos 27.000 millones de dólares a su disposición, supuestamente destinados a las perceptoras de transferencias sociales y los pobres. Se trata de circunstancias que pueden cambiar muy rápidamente. Pero las normas de la TANF recientemente aprobadas permiten a los Estados ofrecer subsidios y servicios a las familias trabajadoras con bajos ingresos, aunque nunca hayan recibido ayudas sociales y su renta esté por encima del nivel máximo para solicitarlos. Podrían utilizar estos fondos para subsidiar, no sólo una amplia variedad de gastos relacionados con el trabajo (cuidado de los hijos, transporte...), sino también con la vivienda, la alimentación, la educación, los servicios sociales, la constitución de un cierto patrimonio, los cambios de domicilio, etc., y para incentivar a los patronos a que proporcionen entrenamiento y formación en el trabajo. Dado que la gran mayoría de las familias perceptoras de subsidios sociales permanecen vinculadas al mercado de trabajo, un aumento del salario mínimo y la reforma del seguro de desempleo deberían ser asuntos prioritarios. La mayoría de los empleos se obtienen a través de redes informales, de las que están excluidas muchos perceptores de la asistencia social. Además, las madres solteras pobres suelen necesitar ayuda cuando afrontan dificultades domésticas tras dejar un empleo. Así pues, existe una necesidad apremiante de que organizaciones arraigadas en la comunidad y relacionadas con el mando del trabajo proporcionen información, asistencia, seguimiento y servicios de apoyo para los pobres que trabajan.

Ésas son algunas de las cosas que podrían hacerse, incluso en el actual clima reaccionario. Se trata de programas universales que ayudarían tanto a las perceptoras del subsidio como a las pobres con trabajo; y habría que comenzar a implicar a los varones en el debate, si se pretende que las familias mejoren. Pero todavía existirán quienes precisen de una ayuda mayor, de tipos muy variados. Algunas perceptoras del subsidio necesitarán relativamente poco entrenamiento, aparte de la ayuda para introducirse en el mercado y ciertas dosis de autoestima. Otras necesitarán más apoyo, y algunas, como Mary Ann Moore, pueden requerir un auxilio considerable. El éxito de los programas de ayuda depende, obviamente, de la relativa dificultad de los casos que afrontan: cuanto más ambiciosos sean, más problemáticos serán los resultados. Sabemos todavía muy poco de lo que «funciona», y menos aún de cómo reproducir los experimentos locales. Las personas con serios problemas necesitan paciencia, comprensión y recursos. Por encima de todo hay que evitar las sanciones, que raramente logran cambiar la conducta de nadie, infligen un daño considerable y en gran medida sólo sirven para que el resto de la sociedad se sienta superior y al mando, que es lo último que necesitan los pobres que con grandes dificultades tratan de mejorar sus vidas, pese a los desfavorables presagios que se ciernen sobre ellos.