

■ Economics U\$A - Programa #11

Reduciendo la Pobreza: ¿Qué Hemos Hecho?

■ Resumen del Episodio

Este episodio examina la historia de los programas de asistencia social en Estados Unidos desde la Gran Depresión hasta los años 1980. Aprenderás cómo el gobierno federal desarrolló programas como la Seguridad Social y AFDC (Ayuda a Familias con Hijos Dependientes), y por qué el Plan de Asistencia Familiar propuesto bajo el presidente Nixon fracasó a pesar de parecer una buena solución. El programa explora los difíciles equilibrios entre ayudar a los pobres, incentivar el trabajo, y controlar los costos gubernamentales.

■ Objetivos de Aprendizaje

Al final de este episodio, podrás:

- **Explicar** cómo y por qué el gobierno federal comenzó a involucrarse en programas de asistencia social durante la Gran Depresión
- **Analizar** los incentivos y desincentivos económicos creados por diferentes sistemas de asistencia social, especialmente el impuesto negativo sobre la renta
- **Evaluar** por qué reformas de políticas sociales bien intencionadas pueden fracasar debido a intereses políticos conflictivos

■ Vocabulario Clave

Término Español | English Term | Definición | Ejemplo en Contexto

Asistencia social / Bienestar social | Welfare | Programas gubernamentales que proporcionan ayuda financiera o servicios a personas necesitadas | "El sistema de asistencia social parecía crear un incentivo a la dependencia"

Seguridad Social | Social Security | Programa de seguro del gobierno que proporciona ingresos a personas mayores y discapacitadas | "El Acta de Seguridad Social fue el cambio más importante en política social de ese período"

Impuesto negativo sobre la renta | Negative income tax | Sistema donde personas con ingresos bajos reciben dinero del gobierno en lugar de pagar impuestos | "El Plan de Asistencia

Familiar se basaba en un concepto llamado impuesto negativo sobre la renta"

Desincentivo | Disincentive | Algo que desalienta cierta conducta o acción | "Las reducciones de beneficios creaban un desincentivo poderoso para que las madres buscaran trabajo"

Red de seguridad | Safety net | Sistema de protección que evita que las personas caigan en pobreza extrema | "Intentábamos proporcionar lo que ahora llamamos una red de seguridad"

Beneficiarios | Recipients / Beneficiaries | Personas que reciben ayuda de programas sociales | "Cualquier dólar gastado en los pobres trabajadores significaba menos para los beneficiarios actuales"

Garantía de ingresos | Income guarantee | Cantidad mínima de dinero que el gobierno asegura a cada familia | "El plan habría garantizado a cada familia estadounidense un ingreso de mil seiscientos dólares"

Tasa de reducción de beneficios | Benefit reduction rate | Velocidad a la que se reducen los beneficios cuando aumentan los ingresos | "Mientras más gradualmente reduce los beneficios, más alto es el límite de elegibilidad"

■ Cognados Útiles

Estas palabras son similares en inglés y español:

- **Depression** → Depresión
- **Program** → Programa
- **Federal** → Federal
- **Family** → Familia
- **Poverty** → Pobreza
- **Assistance** → Asistencia
- **Crisis** → Crisis
- **Incentive** → Incentivo
- **Reform** → Reforma
- **Conservative** → Conservador/a
- **Liberal** → Liberal

■ Conceptos Fundamentales

Concepto 1: La Red de Seguridad Social

¿Qué es?

Una red de seguridad social es un sistema de programas gubernamentales diseñados para proteger a las personas de caer en pobreza extrema cuando pierden ingresos debido a vejez, desempleo, o circunstancias difíciles.

¿Por qué importa?

Antes de la Gran Depresión, personas trabajadoras y responsables perdieron todo debido a fuerzas económicas fuera de su control. La red de seguridad reconoce que el mercado libre solo no siempre protege a todos los ciudadanos.

Ejemplo cotidiano:

Si tu abuelo se retira del trabajo, recibe cheques mensuales de Seguridad Social que ayudan a pagar su renta y comida. Sin este programa, muchas personas mayores no podrían sobrevivir después de dejar de trabajar.

Concepto 2: Incentivos y Desincentivos en la Asistencia Social

¿Qué es?

Los programas de asistencia social pueden crear incentivos (razones para hacer algo) o desincentivos (razones para NO hacer algo). Por ejemplo, si pierdes \$1 de beneficios por cada \$1 que ganas trabajando, tienes un desincentivo fuerte para trabajar.

¿Por qué importa?

Los diseñadores de políticas quieren ayudar a los pobres sin crear situaciones donde las personas están mejor económicamente NO trabajando. Este es uno de los desafíos más difíciles en diseñar programas de asistencia social efectivos.

Ejemplo cotidiano:

Imagina que recibes una mesada de \$20 por semana. Si tus padres dicen "por cada \$5 que ganes trabajando, reduciremos tu mesada en \$5", probablemente no querrías buscar trabajo porque terminarías con la misma cantidad de dinero. Pero si dijeran "reduciremos tu mesada solo \$2 por cada \$5 que ganes", tendrías incentivo para trabajar.

Concepto 3: El Impuesto Negativo sobre la Renta

¿Qué es?

Un sistema donde en lugar de pagar impuestos al gobierno, las familias pobres reciben pagos del gobierno. A medida que sus ingresos aumentan, los pagos se reducen gradualmente hasta que eventualmente comienzan a pagar impuestos como todos los demás.

¿Por qué importa?

Este concepto trata de simplificar la asistencia social dando a las personas pobres dinero en efectivo en lugar de cupones de alimentos, vivienda subsidiada, etc. También mantiene incentivos para trabajar al reducir beneficios gradualmente en lugar de quitarlos todos de una vez.

Ejemplo cotidiano:

Supón que el gobierno establece \$20,000 como el punto de equilibrio. Si tu familia gana \$0, recibirías \$20,000 del gobierno. Si ganas \$10,000, recibirías \$15,000 del gobierno (total: \$25,000). Si ganas \$30,000, pagarías impuestos sobre \$10,000. Siempre tienes incentivo para ganar más porque nunca pierdes todo lo que ganas.

■ Conexión con Tu Vida

Escenario 1: Decisiones Familiares

¿Conoces a alguien que recibe asistencia del gobierno como SNAP (cupones de alimentos), Medicaid, o vivienda subsidiada? Este episodio te ayuda a entender cómo estos programas funcionan y por qué a veces las familias enfrentan decisiones difíciles sobre trabajar o no, dependiendo de cómo los beneficios cambian con los ingresos.

Escenario 2: El Debate Político Actual

Cuando escuches políticos debatir sobre "reforma de asistencia social" o "red de seguridad social", ahora entenderás los dilemas que enfrentan: ¿Cómo ayudamos a los pobres sin crear dependencia? ¿Cómo equilibrados los costos con la compasión? Estas preguntas no tienen respuestas fáciles, como verás en este episodio.

■ Preguntas para Reflexionar

Antes de Leer:

1. ¿Qué opinas? Si una familia pobre recibe \$500 al mes del gobierno, ¿deberían perder esos \$500 completamente si alguien consigue un trabajo que paga \$500 al mes? ¿Por qué sí o por qué no?
2. Predice: ¿Por qué crees que un programa de asistencia social podría "contribuir a la ruptura de familias" como se menciona en el resumen? ¿Qué reglas podrían causar esto?

Después de Leer:

3. Analiza: El Plan de Asistencia Familiar de Nixon fue rechazado tanto por conservadores como por liberales. ¿Por qué crees que tanto la izquierda como la derecha política se opusieron a un plan que intentaba solucionar problemas reales?
4. Aplica: Jodie Allen dice que la pregunta real es "¿cómo puedes ayudar a estas personas de una manera que no los desaliente de ayudarse a sí mismos?" Si tú fueras un diseñador de políticas, ¿cómo responderías a esta pregunta?

Programa #11

Reduciendo la Pobreza: ¿Qué Hemos Hecho?

Transcripción del Programa de Audio

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

Economics U\$A

Programa #11

Reduciendo la Pobreza: ¿Qué Hemos Hecho?

(Música Suena)

Locutor: La financiación de este programa fue proporcionada por Annenberg Learner.

FRANK STASIO: Este programa fue grabado originalmente en 1985. Aunque los tiempos han cambiado, los principios económicos básicos presentados aquí permanecen tan relevantes hoy como lo eran cuando la serie fue producida. Además, tenga en cuenta que las personas entrevistadas en este programa pueden ya no ocupar los mismos cargos que tenían cuando este programa fue grabado.

(Música Suena)

FRANK STASIO: Economics U\$A. Uno de una serie de programas diseñados para explorar principios micro y macroeconómicos del siglo veinte. El tema de esta edición es Reduciendo la Pobreza. Nuestra invitada es Jodie Allen, ex planificadora de asistencia social en las Administraciones de Nixon y Carter. Soy Frank Stasio.

FRANKLIN D. ROOSEVELT: "Veo un tercio de una nación mal alojada, mal vestida, mal alimentada."

FRANK STASIO: El Presidente Franklin Roosevelt hizo esa observación durante la mitad de la Gran Depresión, pero la pobreza no comenzó en los años 1930. La historia humana es una crónica de insuficiencia. En casi todas las sociedades a través del tiempo, las personas han tenido que luchar para hacer que sus recursos satisfagan sus necesidades. Mientras que la pobreza es una historia antigua, se estaba repitiendo en una nueva era. Fue un sentido de optimismo ilimitado que se había desarrollado en la primera parte del siglo veinte, lo que la distinguía de los siglos anteriores. Para finales de los años '20, líderes empresariales y diseñadores de políticas habían llegado a esperar mayor mejora económica, para ellos mismos, y para futuras generaciones. Esas expectativas fueron infladas por el fabuloso crecimiento económico en los años veinte. Pero cuando el mercado colapsó en 1929, la burbuja repentinamente estalló, haciendo la pobreza de los años '30 una experiencia aún más amarga. Hasta la Gran Depresión, ayudar a los pobres se dejaba

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

principalmente a órdenes religiosas, benefactores privados, y gobiernos estatales y locales. La asistencia gubernamental iba principalmente a viudas y huérfanos, y venía exclusivamente de estados y localidades. Pero, ahora, números mayores de personas comenzaron a mirar al gobierno federal como una fuente de ayuda. Se propusieron planes tanto dentro como fuera del gobierno para garantizar a cada estadounidense un ingreso mínimo y ofrecer asistencia extra a los ancianos. En el extremo, el Senador de Louisiana Huey Long propuso que a cada familia se le garantizara un ingreso saludable, una casa, un auto, y una radio. El plan nunca fue adoptado, pero esta y otras propuestas para redistribuir la riqueza, garantizar ingresos, muestran cuán amplia se había extendido la creencia de que los estadounidenses merecen protección contra la pobreza desesperada. Y la presión pública sí resultó en la aprobación de la primera Acta de Seguridad Social a nivel nacional de Estados Unidos. La principal disposición del Acta estableció el Sistema de Seguridad Social.

WILBUR COHEN: "En mi opinión, el Acta de Seguridad Social, cualesquiera que sean sus limitaciones, fue el cambio a largo plazo más importante en política social en Estados Unidos de ese período."

FRANK STASIO: Wilbur Cohen es Profesor en la Escuela de Asuntos Públicos Lyndon Johnson en la Universidad de Texas y uno de los diseñadores de la seguridad social.

WILBUR COHEN: "Lo que estábamos tratando de hacer es proporcionar lo que ahora llamaríamos 'una red de seguridad.' La Depresión había creado una situación en la cual personas que habían sido independientes, que habían ahorrado dinero, que habían intentado, eran trabajadoras, habían perdido— a través del mercado de valores y a través de la disminución y los valores de la tierra agrícola, a través del Dust Bowl, los Oakies, y demás, el conglomerado entero de cosas que ocurrieron entre 1929, 1934— perdieron todo, y personas muy independientes, con respeto propio, dignas que nunca pensaron que serían beneficiarias de asistencia social. Y el impacto devastador de eso significó que estaban cayendo a través de todo el sistema económico. Y creo que lo que Roosevelt y la Señorita Perkins y Hopkins finalmente tenían es algún tipo de red de seguridad debajo de esto, y ese era su concepto de Seguridad Social."

FRANK STASIO: La Seguridad Social fue diseñada como un programa de seguro para dar a todos los estadounidenses algún ingreso cuando alcanzaran la vejez. Otro programa de bienestar social comenzado en la Depresión fue Ayuda a Hijos Dependientes, más tarde cambiado a Ayuda a Familias con Hijos Dependientes, o AFDC. Bajo el programa, madres solteras que encabezan el hogar reciben un pago mensual en efectivo del gobierno. Fue diseñado para asistir a mujeres y niños cuando el asalariado masculino moría o abandonaba a la familia. Durante muchos años, AFDC proporcionó beneficios a

madres necesitadas, sin crear mucha controversia. Pero para mediados de los años 1960, era evidente que el programa tenía algunos problemas, no siendo el menor de ellos que parecía contribuir a la ruptura de familias. Daniel Patrick Moynihan, mientras era profesor en Harvard, fue uno de los primeros en señalar el problema.

DANIEL MOYNIHAN: "El sistema de asistencia social parecía ser un incentivo a la dependencia. Era la única explicación que estaba generalmente disponible a la gran explosión de la población en asistencia social. Parecía ser un arreglo que inducía el comportamiento que, a su vez, producía, y esto fue un... llevó a un sentimiento general, tiene que haber una mejor manera."

FRANK STASIO: Naturalmente, los diseñadores de AFDC no querían que dólares federales fueran enviados a personas que no necesitaban la ayuda. Entonces, madres que tenían trabajos perdían beneficios de asistencia social iguales a sus ingresos, pero esto era una trampa costosa en el Programa AFDC. El potencial para enormes reducciones de beneficios creó un desincentivo poderoso para que las madres asistidas buscaran trabajos.

VOZ FEMENINA: "Tuve que ahorrar porque solía trabajar con el hospital de la ciudad, y me enfermé y tuve que recibir asistencia social. Ahora estoy teniendo muchos problemas para recibir mi cheque y tengo un niño pequeño del cual cuidar, también."

FRANK STASIO: Para finales de los años 1960, la presión estaba aumentando a través del espectro político para reformar el sistema de asistencia social. Cuando Richard Nixon fue elegido Presidente en 1968, hizo de la reforma de asistencia social una prioridad principal. En agosto del año siguiente, anunció el Plan de Asistencia Familiar.

RICHARD NIXON: "Por lo tanto propongo que abolamos el presente sistema de asistencia social, y que adoptemos en su lugar un nuevo Sistema de Asistencia Familiar, y se proporcionaría un mínimo federal básico, el mismo en cada estado. Para una familia de cuatro ahora en asistencia social, sin ingresos externos, el pago federal básico sería mil seiscientos dólares al año."

FRANK STASIO: Uno de los principales arquitectos del plan fue el Secretario Asistente de Salud, Educación y Bienestar de Nixon, Jodie Allen. Allen, quien más tarde trabajó como planificadora de asistencia social para el Presidente Jimmy Carter, dice que el Plan de Asistencia Familiar no era nuevo, pero, dice ella, Nixon era mucho más receptivo al enfoque que las administraciones Demócratas anteriores.

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

JODIE ALLEN: "Tenía una diferente, o debería haber tenido una diferente base de apoyo de los enfoques de asistencia social más tradicionales. Aquellos que habían sido los que interesaban a los Demócratas tradicionalmente se habían enfocado más en la población actual de asistencia social, la cabeza de familia femenina, que había llegado a dominar los roles. Toda la idea detrás del Plan de Asistencia Familiar era que había un número igual en ese momento de familias pobres trabajadoras, familias de dos padres, y esperábamos, la esperanza era, que, si asistías a estas familias en una base igual, con familias de un solo parente, no solo sería más justo, sino que, quizás, podrían permanecer juntas, ser familias más estables, funcionales. Podrías evitar cierta cantidad de dependencia crónica."

FRANK STASIO: El Plan de Asistencia Familiar original habría garantizado a cada familia estadounidense un ingreso de mil seiscientos dólares. Entonces, si una familia no tenía ingresos, recibiría mil seiscientos dólares al año del gobierno. A medida que los ingresos familiares aumentaban, los beneficios federales se reducían, pero no dólar por dólar. Para mantener un incentivo para trabajar, las familias perdían solo cincuenta centavos de beneficios por cada dólar de ingreso extra. El plan se basaba en un concepto llamado, "el impuesto negativo sobre la renta."

JODIE ALLEN: "La idea es que, en este momento, por supuesto, tenemos un sistema tributario, en el cual la responsabilidad se vuelve más y más pequeña a medida que el ingreso se... se reduce, y en algún punto, no hay responsabilidad neta en absoluto. Sin embargo, por debajo de ese punto, es decir, por debajo del punto de entrada al sistema de impuesto positivo sobre la renta, en este momento muchas familias, aunque no pagan impuestos, no reciben ninguna ayuda. Y es una especie de extensión conceptual decir, bueno, si las personas por encima de ese nivel pueden comenzar a pagar pequeñas cantidades de impuestos, las personas por debajo de ese nivel comienzan a necesitar pequeñas cantidades de ayuda para sobrevivir. Es una idea conceptualmente muy interesante. Muchos de los primeros esquemas de impuestos, esquemas de impuestos planos, por ejemplo, tenían un pago negativo en la parte inferior, extendiéndose a una tasa plana hacia el rango positivo."

FRANK STASIO: Con la excepción de AFDC, los programas de bienestar social no ofrecían pagos en efectivo. En cambio, subsidiaban bienes y servicios, como alimentos, vivienda, y atención médica. Los críticos acusaban que tales pagos eran paternalistas, ineficientes. El impuesto negativo sobre la renta es atractivo porque da a las familias pobres efectivo y les permite gastar el dinero de la manera que consideren apropiada. Daniel Moynihan.

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

DANIEL MOYNIHAN: "La primera persona en abogar por un impuesto negativo sobre la renta fue Milton Friedman de la Universidad de Chicago, un muy conservador, como él profesaría decirte, economista. Pensó que era una solución a la mezcla demasiado complicada de programas de bienestar social. Dijo, 'Tener un programa. Si las personas son pobres, no significa, significa ser pobre, significa, no tienes suficiente dinero. Dales dinero. Dales ingresos. Déjalos vivir sus propias vidas.'"

FRANK STASIO: Jodie Allen dijo que el Plan de Asistencia Familiar fue diseñado para cambiar el énfasis, lejos de servicios hacia ingresos, pero el nuevo enfoque atrajo críticas de todos los lados.

JODIE ALLEN: "Esta no era una estrategia de servicios. Esta era una estrategia de ingresos y esa se convirtió en la palabra clave en ese momento, que maximizarías el bienestar, en el lenguaje de los economistas, dando dinero a las personas y dejándolas elegir qué hacer con esto. Ahora, por supuesto puedes ver de inmediato que esto choca con creencias fuertemente sostenidas tanto en la derecha como en la izquierda. En la derecha, no les gusta la idea de dejar que estas personas elijan, ya que sospechan fuertemente que lo usarán para, ya sabes, vino, mujeres, y canción. En la izquierda, está el impulso bien intencionado y, a veces equivocado, de... de ayudar a las personas. Escucha, podemos ayudarlos mejor de lo que ellos pueden ayudarse a sí mismos porque podemos proporcionarles mejor orientación."

FRANK STASIO: De hecho, aunque el Plan de Asistencia Familiar parecía que podría resolver muchos de los problemas más difíciles en el sistema de bienestar social, atrajo muy poco apoyo. Los conservadores estaban preocupados por el costo. El Plan de Asistencia Familiar agregaría muchas más personas a las listas de asistencia social.

JODIE ALLEN: "En esos días había mucha, mucha charla sobre el lío de la asistencia social, y estos eran los años de casos en aumento. En realidad, ellos... se nivelaron por sí solos un par de años después, pero se percibía como una crisis, y la contradicción del Plan de Asistencia Familiar era que, en respuesta a lo que era, al menos, percibido como un clamor público para hacer algo sobre el lío de la asistencia social, la respuesta era, 'Oh, tenemos justo la medicina aquí. Y lo que es, es, duplicaremos las listas de asistencia social.' Y este no era un punto muy vendible del Plan de Asistencia Familiar."

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

FRANK STASIO: Pero los conservadores no estaban solos en sus objeciones a la nueva propuesta.

JODIE ALLEN: "La idea de extender beneficios a un grupo completamente nuevo de personas, los pobres trabajadores, entró en conflicto con el deseo de canalizar dólares hacia otras direcciones, dado que los dólares son limitados en algún sentido. Cualquier dólar que gastas en los pobres trabajadores significaba que no eran dólares disponibles para otros dos propósitos. Uno era elevar los niveles de beneficios para los beneficiarios actuales de asistencia social, principalmente cabezas de familia femeninas, y segundo, proporcionar alivio fiscal para los estados. Recuerda, en este momento, los grandes estados estaban siendo severamente presionados por el costo de la asistencia social, y querían mucho algo de ayuda federal."

FRANK STASIO: Al permitir que los pobres trabajadores recibieran asistencia y reducir sus beneficios en menos que la cantidad total de sus ingresos, el gobierno extendería su asignación total de asistencia social a través de un mayor número de personas. Como resultado, incluso con un aumento de gasto total propuesto bajo el Plan de Asistencia Familiar, las madres solteras ya en asistencia social recibirían aumentos más pequeños, y, en algunos casos, recortes en sus beneficios. Además, las familias trabajadoras por debajo de un cierto nivel de ingresos no tendrían que pagar impuestos sobre los primeros setecientos veinte dólares de ingresos. Y después de eso, solo la mitad de sus ingresos estaría sujeta a impuestos. Esto a veces se llama "poner dinero en la tasa de impuestos." Esto, también, elevaría el costo de agregar a los pobres trabajadores a las listas de asistencia social. Debido al clima político general y al creciente número de casos de asistencia social, estaba claro que el gobierno iba a tener que aumentar el gasto en asistencia social. Entonces, el debate sobre el Plan de Asistencia Familiar se centró en si el Congreso debería ampliar la base de asistencia social incluyendo a familias de pobres trabajadores, o aumentar el beneficio básico para aquellos ya en las listas.

JODIE ALLEN: "Es importante recordar que George Shultz era el Secretario de Trabajo en el momento en que este plan estaba siendo elaborado, y ejerció una influencia muy importante en la decisión de poner relativamente más dinero en la tasa de impuestos, como dijimos, que en la garantía. Por qué está hablando de poner dinero en la tasa de impuestos es que, mientras más baja sea la tasa de reducción de beneficios— mientras más gradualmente reduzcas los beneficios— más alto es el límite de elegibilidad. Por lo tanto, más personas son elegibles, para alguna, aunque pequeña, cantidad de ayuda. Entonces, te cuesta dinero proporcionar incentivos de trabajo. La decisión clave es, ya sabes, no vas a dejar que las personas mueran de hambre en este país. Entonces, ya sabes, la especie de noción de Charles Murray de que... cierras la oficina de asistencia social y todo estará bien, simplemente no es realmente una consideración relevante. La pregunta real es,

¿cómo puedes ayudar a estas personas de una manera que no los desaliente de ayudarse a sí mismos? Ese es el truco real, y la pregunta es: ¿cuánto dinero pones en garantías básicas en comparación con reducciones graduales de beneficios?"

FRANK STASIO: Liderando el ataque contra el Plan de Asistencia Familiar estaban los estados, particularmente grandes estados como Nueva York, California, y Michigan, con casos crecientes y programas generosos de asistencia social. Bajo algo llamado "una fórmula de igualación," el gobierno federal pagaba al menos la mitad de los beneficios de AFDC de los estados. Los estados querían que Washington aumentara su parte de la carga de asistencia social.

JODIE ALLEN: "Si quitabas la vieja fórmula de igualación, y en cambio, simplemente decías, bueno, el gobierno federal va a pagar los primeros mil seiscientos dólares, y los estados pueden entonces suplementar por encima de eso, bueno, en términos más simples, si un estado había tenido una garantía de asistencia social que era más del doble de la tasa familiar, si habían tenido una garantía de asistencia social de, bueno, nadie lo hizo, pero si hubieran tenido una garantía de asistencia social de tres mil quinientos dólares y habían estado recibiendo cincuenta por ciento de igualación en eso, y ahora solo iban a recibir mil seiscientos dólares en federal, en realidad perderían dinero. Y había todos estos cruces de casos peculiares, dependiendo de cuántos ingresos y cuántos gastos relacionados con el trabajo que las personas tenían, que todo el alivio fiscal, averiguar si los estados iban a ahorrar dinero, resultó ser un tema importante, que nosotros los reformadores idealistas inicialmente no habíamos pensado como irrelevante, pero no habíamos pensado como estando en el núcleo de todo el asunto. Y, por supuesto, resultó, cuando fuimos al Capitolio, y presentamos el caso a través de la Reforma de Asistencia Social de Carter, el alivio fiscal para los estados era la cola que movía al perro. Todos quieren ayudar a los pobres, nota al pie, pero ayuden primero a los gobiernos."

FRANK STASIO: El Plan de Asistencia Familiar estaba en problemas. Mientras que el programa parecía tener sentido de manera general, difícilmente había un grupo de interés o base de apoyo en el país que no encontrara un defecto fatal en sus detalles. Jodie Allen dice que ella y su personal bromeando trataron de encontrar un nombre para el plan que pudiera aumentar su atractivo.

JODIE ALLEN: "Teníamos algo que iba más o menos así originalmente. Se llamaba, 'El Acta de Asistencia Familiar de Ríos y Puertos, Veteranos, del Hombre Trabajador Cristiano Honesto de 1968...', Estábamos tratando de, estábamos tratando de obtener un nombre tan popular como fuera posible, dándonos cuenta de que estábamos tratando con un tema muy impopular."

FRANK STASIO: Allen y su personal sabían que tomaría más que un nuevo nombre para hacer que el Plan de Asistencia Familiar pasara por el Congreso. De hecho, la propuesta original pasó por un número de cambios, dirigidos principalmente a bajar el costo total de asistencia social. Un plan comprometido propuso dos cambios principales. Primero, convertiría en efectivo los cupones de alimentos, es decir, eliminaría el programa, y canalizaría su presupuesto de mil quinientos millones de dólares hacia beneficios de Asistencia Familiar. Segundo, requeriría que las familias pobres pagaran más impuestos de lo originalmente propuesto.

JODIE ALLEN: "En el plan original, las familias obtenían tanto la garantía de ingresos básica, y luego obtenían alguna cantidad de cupones de alimentos para suplementarlo. Los dos juntos eran un ingreso bastante decente, pero nadie originalmente prestó mucha atención a los cupones de alimentos porque los cupones de alimentos no habían sido un programa nacional en ese momento. Y para gran crédito de la Administración, la Administración de Nixon, con presión del Congreso, por supuesto, mientras tanto, mientras estábamos argumentando sobre eso, los cupones de alimentos se hicieron nacionales. Ahora, les tomó un tiempo acumularse. Tomó unos años para que realmente comenzara a servir a todos los pobres, pero, al menos en... conceptualmente, se había convertido en una garantía muy importante, especialmente para las familias de pobres trabajadores. Porque los cupones de alimentos, a diferencia de cualquier otro programa de asistencia social en Estados Unidos, no discrimina en base al tipo de familia, que es una de sus grandes fortalezas. Dice, ya sabes, todos necesitan comer, ya sea que tengan hijos o no, ya sea que tengan un esposo o no. Si sus ingresos son bajos, necesitan ayuda. Pero aquí había un programa que podíamos ver que iba a ser bastante costoso. Y estábamos buscando formas de proporcionar más ayuda principalmente a los gobiernos estatales y locales sin aumentar el costo total del plan. Y el ojo inevitablemente cayó sobre este Programa de Cupones de Alimentos, y la solución a la que llegamos fue, convertir los cupones de alimentos en efectivo. Y en lugar de dar a las familias esta garantía de cupones de alimentos pagada federalmente, usaron ese dinero federal, en cambio, para reforzar la subvención básica para asistencia familiar, la subvención en efectivo y, al mismo tiempo, reducir los beneficios más rápidamente. Es decir, aumentar la tasa de reducción de beneficios, la llamada tasa de impuestos, de modo que los beneficios se cortaran en un nivel más bajo en la distribución de ingresos. Y propusimos hacer ambas cosas para abordar las preocupaciones de los alcaldes, y, bueno, principalmente el Alcalde de la Ciudad de Nueva York. La mayoría de los otros alcaldes no contribuían. La asistencia social, generalmente, es pagada por los estados, pero en Nueva York, la ciudad hace una contribución importante. Y entonces, el alcalde de Nueva York jugó un gran papel en todo esto y todos los otros grandes estados estaban presionando por alivio fiscal. Esta era una forma de abordar esa preocupación."

FRANK STASIO: Después de todo el ajuste, el Plan de Asistencia Familiar había perdido las disposiciones que una vez lo hicieron un verdadero paquete de reforma. Ya no era un programa familiar y, en última instancia, los incentivos de trabajo fueron seriamente diluidos. A pesar de los esfuerzos para hacer el programa aceptable para sus muchos críticos, el plan fracasó en el Congreso. ¿Qué tan importante es que un sistema de asistencia social tenga un incentivo de trabajo incorporado?

JODIE ALLEN: "Dependería de dónde estás empezando. Si estuvieras yendo a un país en el cual no hubiera programas de asistencia social en absoluto, tu primera... y hubiera personas muriendo de hambre en las calles, tu primera preocupación sería evitar que mueran de hambre en las calles. Y entonces, todo tu enfoque estaría en el beneficio básico, y si es adecuado, y lo que sea. Ahora, cuando estás trabajando en un ambiente en el cual también ya hay asistencia social y cupones de alimentos y Medicaid, tu preocupación es diferente en ese punto. Estás tratando de pensar, ¿dónde pongo mi próximo dólar? ¿Y debería ponerlo en hacer esta garantía básica más alta, o debería ponerlo en proporcionar alguna suplementación para personas que están trabajando y que muy bien pueden estar peor que personas que no están trabajando, lo cual te parece injusto y mala política social? Entonces, el interés en las tasas de impuestos, como estaba sugiriendo en... en mi análisis del asunto de cupones de alimentos, no tiene necesariamente tanto que ver con incentivos de trabajo. Lo hace, pero también tiene que ver con justicia. Cómo piensas. ¿Es justo que las personas que trabajan estén peor que las personas que no trabajan? Y una tasa de reducción de beneficios baja tiene, no solo el efecto de proporcionar mejores incentivos de trabajo, también significa que los beneficios se extienden a estas personas ligeramente más altas en su distribución de ingresos, pero cuyos ingresos totales pueden en realidad ser más bajos que si estuvieran en asistencia social. Creo que esa es una preocupación legítima de justicia tanto como es una cuestión de incentivo de trabajo. Pero no puedes responder esa pregunta en abstracto, en cuanto a si tu próximo dólar debe ir esencialmente hacia el beneficio básico, o hacia la tasa de reducción de beneficios, a menos que mires dónde estás en términos de programas, y, también, en términos de personas. ¿Cuántas personas hay ahí afuera? ¿Dónde están? ¿Cómo están sobrellevando la situación ahora? ¿Quién parece estar en la peor salud? No es una pregunta fácilmente respondida. Es la pregunta en Reforma de Asistencia Social."

FRANK STASIO: En países desarrollados como Estados Unidos, que ya tienen algún tipo de programa de bienestar social, una pregunta importante es: ¿Cómo defines la pobreza?

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation

JODIE ALLEN: "Al contar quién es pobre en lugar de la línea de pobreza misma, frecuentemente ignoramos, típicamente ignoramos el valor de los llamados beneficios en especie, beneficios no efectivo: cosas como asistencia médica, o ayuda de vivienda, o lo que sea. Y eso es un error. Quieres contar esas cosas en la medida en que puedas, siempre y cuando no las sobrevalores. Es muy fácil sobrevalorarlas, especialmente si la mayor parte del dinero va a un doctor en lugar de a la persona. Es muy fácil para el gobierno pagar algo que vale dos veces o incluso diez veces tanto como la cosa en realidad vale para la persona. Entonces, es una crítica justa que sobre-medimos el número de personas en pobreza, pero el estándar que usamos para decidir qué es pobreza, está claramente en falta desde la otra dirección. Es demasiado bajo. Nunca hemos tenido un estándar de pobreza decente con Molly Orshansky, quien es la gran dama de... de la medición de la pobreza, lo inventó prácticamente improvisando, tomando una dieta básica de alimentos y tomando un múltiplo de eso. Nunca ha sido mejorado o ajustado. Entonces, deberías hacer ambas cosas. Deberías tener un mejor estándar de pobreza. Usamos exactamente el mismo mecanismo ahora que usamos entonces, excepto que lo hemos ajustado por inflación, entonces, el mismo estándar pobre. Por otro lado deberías, al contabilizar si una persona es pobre suficiente para tomar en cuenta su, en la medida en que puedas de su rango completo de recursos. Y, de hecho, cuando estaba en Mathematic después de dejar el gobierno, hicimos el primer estudio, el primer estudio completo que intentó tomar en cuenta todos estos otros tipos de ingresos. Lo hicimos para la Oficina de Presupuesto del Congreso."

FRANK STASIO: ¿Encontraste, quiero decir, llegaste a diferentes números de personas pobres?

JODIE ALLEN: "Seguro. Llegamos a una reducción considerable en el número, especialmente ancianos pobres."

FRANK STASIO: El debate sobre el gasto de asistencia social es complicado porque los diseñadores de políticas deben sopesar decisiones económicas, basadas en recursos limitados, contra las fundaciones morales y éticas que subyacen al gobierno de la nación. Muy a menudo, el compromiso resultante no complace a casi nadie. Ahora, miraremos hacia atrás a algunos de los puntos principales en nuestra discusión sobre reducir la pobreza. Hasta los años 1930, la asistencia a los pobres era proporcionada por benefactores privados, grupos religiosos, y gobiernos estatales y locales. Durante la Depresión, el gobierno federal comenzó su primer programa de bienestar social. Ayuda a Hijos Dependientes, más tarde llamada Ayuda a Familias con Hijos

Dependientes, o AFDC, fue diseñada para ayudar a madres solteras necesitadas y sus hijos. Para finales de los años 1960, los críticos acusaban que AFDC promovía la ruptura de familias pobres, y desalentaba a las madres solteras de buscar trabajos. La Administración de Nixon trató de responder a esas y otras quejas sobre el sistema de asistencia social diseñando el Plan de Asistencia Familiar. El plan habría eliminado la mayoría de los servicios subsidiados por el gobierno y, en cambio, habría hecho pagos en efectivo a familias pobres. Se basaba en un concepto llamado "el impuesto negativo sobre la renta," que proponía que familias que ganaran por debajo de cierto ingreso recibirían dinero del gobierno, y aquellas por encima de esa tasa pagarían impuestos. El impuesto negativo sobre la renta ofrece pagos y recauda impuestos en una escala gradual para eliminar el desincentivo de trabajo incorporado en el sistema existente. Ese desincentivo fue creado por una reducción aguda en beneficios después de que una familia había alcanzado cierto nivel de ingresos. El Plan de Asistencia Familiar también expandiría las listas de asistencia social para incluir hogares encabezados por hombres. De esta manera, la Administración de Nixon esperaba eliminar el incentivo para que las familias se rompieran. El plan fue resistido por un número de grupos de interés políticamente diversos. Los liberales y beneficiarios de asistencia social sentían que los pagos en efectivo propuestos en el plan eran demasiado bajos. Estaban preocupados de que ampliar la base de las listas de asistencia social reduciría aún más los beneficios a aquellos que ya recibían ayuda. Los conservadores pensaban que el costo total del programa era demasiado alto. Mientras tanto, los estados estaban buscando que el gobierno federal pusiera más dinero en AFDC. Ellos, también, se opusieron a agregar nuevas categorías de familias al sistema de asistencia social. Mientras que el Plan de Asistencia Familiar nunca fue aprobado como un paquete completo, muchas de sus disposiciones más atractivas han sido adoptadas por los gobiernos federales y estatales. Muchos expertos creen que la forma en que se define la pobreza es inadecuada debido a la dificultad para determinar el valor de los servicios en especie y otra asistencia dada a los necesitados y debido a las medidas estándar de pobreza, que pueden subestimar el costo real de proveer para las necesidades de una familia.

(Música Suena)

FRANK STASIO: Has estado escuchando Economics U\$A, uno de una serie de programas sobre principios micro y macroeconómicos. Nuestra invitada fue Jodie Allen, ex planificadora de asistencia social en las Administraciones de Nixon y Carter. Economics U\$A ha sido producido por el Educational Film Center. Soy Frank Stasio.

LOCUTOR: La financiación de este programa fue proporcionada por Annenberg Learner.

© 2012 Educational Film Center & Annenberg Foundation