EL MITO DEL «ESTADO DE BIENESTAR» NORTEAMERICANO

SUMARIO:

A) *Su avance en función del cambio social.*—B) *Su evolución reciente:* a) Fase de la Seguridad Social. b) Fase de la Planificación Social.—C) *Sus relieves críticos.*

A) SU AVANCE EN FUNCIÓN DEL CAMBIO SOCIAL

El bienestar social no puede ser entendido al margen y con independencia de la sociedad en que se desarrolla, de sus recursos materiales, científicos y humanos, de su sistema de valores y de su estructura de poder. Concretamente el progreso económico y la democratización de la sociedad han transformado sustancialmente nuestras nociones del bienestar. Y la transición de la época preindustrial al capitalismo decimonónico del *laissez-faire,* y de éste a nuestra presente sociedad postindustrial, ha determinado diversos conceptos del bienestar, no sólo distintos, sino a veces hasta antagónicos.

En líneas generales, se observa una evolución en la concepción del bienestar social que, arrancando del siglo XIX, lo va dotando sucesivamente de nuevos contenidos. Así, por ejemplo, el «Estado mínimo» decimonónico se preocupa del bienestar de la sociedad, entendiéndolo solamente en el limitado sentido de su seguridad física (la ley y el orden, la seguridad pública, la defensa militar). En cambio, en la primera mitad del siglo XX, el «Estado de bienestar» implica ya una ampliación del referido concepto que incluye también en su seno la seguridad económica y sus presupuestos (salud, educación, empleo, ingresos garantizados). Y, por último, los países opulentos, tecnológicamente sofisticados, de la segunda mitad de nuestra centuria van avanzando la concepción de una sociedad dirigida por «ingenieros sociales» en que el bienestar social cobra un muy amplio sentido y alcance.

Basta aplicar estas someras consideraciones al «Estado de bienestar» norteamericano, para dejar al descubierto su intrínseca vinculación en todo momento, tanto con la idea de cambio social, como con las múltiples realidades en que tal idea pueda reflejarse, al modo platónico, dentro del peculiar contexto de la sociedad americana.

Vinculación que es de doble sentido, pues, dado su carácter esencialmente dinámico, el bienestar social no sólo tiene que orientarse y reorientarse constantemente en un ininterrumpido proceso de adaptación al cambio social, sino que puede y debe ser también agente de tal cambio, acelerándolo y encauzándolo en armonía con sus finalidades político-sociales.

De ahí que, para la adecuada planificación y desarrollo de sus actividades, y aunque no fuera más que para aminorar al máximo el «*shock* del futuro» de que habla Alvin Toffler (1), se estime fundamental la previsión en lo posible de los cambios sociales que se van a producir en el porvenir. «Así como el conocimiento es poder —escribe Kostelanetz—, de la misma manera el conocimiento anticipado puede ser aún un poder más grande» —*As knowledge is power, so foreknowledge can be even greater power*— (2).

Se ha sostenido por ello que semejante tarea es inexcusable, porque, como acertadamente observa Daniel Bell, «el mundo del año 2000 ya ha llegado, puesto que en las decisiones que adoptemos ahora, en el modo en que ideemos nuestro medio ambiente y esbocemos así las líneas de coerción, el futuro está comprometido... El futuro no es un salto describiendo un arco en la distancia; empieza en el presente» —*the world of the year 2000 has already arrived, for in the decisions we make now, in the way we design our environment and thus sketch the lines of constraints, the future is committed... The future is not an overarching leap into the distance; it begins in the present*— (3).

Esto, o, como dirá Michael, el hecho de que «lo que ocurra en los años futuros será en gran medida el natural desarrollo de las presentes características de la sociedad» —*what happens over the years ahead in large degree will be outgrowths of present societal characteristics*—, facilita enormemente las predicciones a corto plazo, las cuales han de estar necesariamente basadas en interpretaciones implícitas o explícitas de lo que está ocurriendo ahora y del por qué está ocurriendo (4).

Es bien sabido, por lo demás, que el cambio social no es homogéneo, ni se produce en una sola dirección. Ofrece, por el contrario, un carácter complejo y multidimensional. En opinión de los expertos en futurismo, serán grandes los cambios que tendrán lugar en la presente década. Sus dimensio-

---

(1) ALVIN TOFFLER: *Future Shock*, Random House, New York, 1970.

(2) RICHARD KOSTELANETZ: *Social Speculations - Visions for Our Time*, William Morrow and Company, New York, pág. 20.

(3) DANIEL BELL: *Toward the Year 2.000 - Work in Progress*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1968, pág. 1.

(4) DONALD N. MICHAEL: *The Unprepared Society: Planning for a Precarious Future*, Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1968, pág. 5.

nes más significativas, según Morris G. Fox, serán, con carácter general y muy someramente expuestas, las siguientes:

1. *Aceleración del ritmo del cambio.*—Este será, probablemente, el aspecto más sorprendente del cambio social.

2. *Modificación de los patrones demográficos.*—El crecimiento demográfico será rápido en muchos países en que continúa habiendo grandes diferencias entre las tasas de natalidad y de mortalidad. En algunas naciones el *planning* familiar modificará el índice de nacimientos, pero en la mayoría se experimentará un aumento de población. Los países en vías de desarrollo soportarán pesadas cargas de dependencia económica, a consecuencia de sus elevadas proporciones de jóvenes y ancianos. La estructura de la población se verá modificada a causa del fenómeno migratorio, tanto interior, como exterior.

3. *Aceleración de la movilidad.*—La población se hará cada vez más móvil, no sólo dentro de cada país, sino también entre los países y entre las clases. Originarán problemas especiales las «fugas de cerebros» de las naciones en vías de desarrollo y los movimientos de personas desplazadas.

4. *Aumento de la riqueza.*—Los progresos científicos, tecnológicos, industriales y gerenciales incrementarán la producción tanto en las zonas rurales como en las urbanas, así en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. Las sociedades opulentas experimentarán, por su parte, un enriquecimiento sin precedentes.

5. *Más injusta distribución de la riqueza.*—Esto ocurrirá tanto en el interior de cada país, como entre las diversas naciones, a no ser que se hagan denodados esfuerzos para alcanzar una mayor equidad.

6. *Urbanización en gran escala.*—Aumentará la tendencia hacia las concentraciones urbanas, las cuales producirán cada vez problemas más complejos tanto en las naciones desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo.

7. *Aumento de la contaminación del medio ambiente.*—El crecimiento de la población y la concentración urbana, unidos a la expansión de la industrialización, agravarán el problema de la conservación de la salud y de un medio ambiente aceptable.

8. *Aumento de las exigencias del consumidor.*—Los consumidores pedirán en todas partes más bienes y servicios, a medida que la producción suba y sean cada vez más motivados por los medios masivos de propaganda.

9. *Creciente influjo de los sistemas de comunicación.*—La expansión de las comunicaciones, incluyendo los medios masivos y los sistemas de telecomunicación de alcance mundial, influirán cada vez en mayor número de personas.

10. *Reforma rural.*—Se acelerarán en el campo los cambios de las estructuras y de las formas de vida, particularmente la reforma agraria, la colonización y el incremento de las cooperativas de producción, todo lo cual producirá el consiguiente impacto en las poblaciones rurales, especialmente en los países en vías de desarrollo.

11. *Democratización de las sociedades rurales.*—En algunas sociedades rurales se producirá una transición de una forma feudal a una forma más democrática de organización social.

12. *Cambio en las ocupaciones.*—Un creciente número de personas pasará de las tareas agrarias a las ocupaciones industriales y a los servicios, y aprenderá nuevos oficios. Un mayor número de mujeres trabajará fuera de casa, y un contingente mayor de niños se incorporará al trabajo a una edad más tardía.

13. *Extensión del sindicalismo.*—La población trabajadora se agrupará y reagrupará cada vez en mayor medida en organizaciones sindicales para la práctica de la negociación colectiva y el logro de sus objetivos profesionales.

14. *Cambio de actitudes respecto del trabajo.*—En los países en vías de desarrollo se producirá, a la vez, una mayor aceptación del empleo de las mujeres fuera del hogar y una creciente inclinación hacia la reducción del trabajo de los niños.

En los desarrollados se registrará una convicción cada vez menor respecto del valor intrínseco del trabajo y una mayor demanda de tiempo libre. La calidad de la vida recibirá una mayor atención, y su prosecución conducirá a una expansión continua de nuevos servicios relacionados con el tiempo libre y con el progreso cultural.

15. *Acentuación del internacionalismo.*—El nacionalismo se verá atemperado por la necesidad cada vez mayor que experimentarán las diversas naciones de vivir juntas en un mundo crecientemente interdependiente.

16. *Mayores peticiones de derechos por parte de los ciudadanos.* Un más elevado número de personas esperarán y pedirán mayores derechos sociales y políticos, por estimar que les son debidos en una sociedad justa. Los distintos países experimentarán crecientes demandas de los ciudadanos en tal sentido, que en algunas ocasiones revestirán formas violentas.

17. *Persistencia de los conflictos.*—La falta de confianza en los mecanismos establecidos para adoptar las decisiones y su rechazo global conducirán a la violencia como instrumento para lograr el cambio, y provocarán como respuesta la violencia encaminada a suprimir la demanda de cambio.

18. *Tensiones intergeneracionales.*—Estas aumentarán, agrandándose los problemas de comunicación entre las diversas generaciones, a los que contribuirá inevitablemente la «explosión» de los conocimientos.

19. *Desasosiego de la juventud.*—El creciente afán de la juventud por cambiar la sociedad conducirá a una mayor intranquilidad y a más serios disturbios.

20. *Creciente poder de los grupos profesionales y técnicos.*—El fulgurante proceso tecnológico otorgará lógicamente a los grupos profesionales y técnicos organizados un mayor poder sobre el desarrollo y el funcionamiento de la sociedad.

21. *Cambios en las religiones organizadas.*—El materialismo continuará siendo una tremenda fuerza que arrancará a la gente de las religiones organizadas tradicionales. La reciente proclividad de éstas a una implicación más activa en los aspectos sociales, políticos y económicos de la vida aumentará la función catalizadora de la religión en el desarrollo social y en la renovación de la sociedad. Parece apreciarse, sin embargo, entre la juventud al menos, un alejamiento tanto de la religión organizada como del materialismo, y una aproximación a los valores humanistas capaces de comprometer a amplios sectores con el bienestar de la sociedad en su conjunto.

22. *Persistencia del miedo al aniquilamiento.*—A no ser que las naciones hagan progresos sustanciales en la resolución de los problemas internacionales críticos y en la limitación de las armas de destrucción masiva, el temor a la destrucción del género humano persistirá.

23. *Remodelación de la familia.*—La familia se verá configurada, además de por los cambios sociales generales mencionados, por los siguientes:

A) *Cambio en el papel desempeñado por las mujeres.*—La tendencia hacia una elevación del *status* de las mujeres dentro del grupo familiar y las crecientes oportunidades para participar en la vida económica y social fuera del hogar continuarán, tanto

en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo.

Se espera también que este cambio influya en la más fácil aceptación del *planning* familiar en su más pleno sentido, incluyendo el espaciamiento y la reducción del número de hijos y los problemas de subfertilidad. La tendencia a la reducción del número de años dedicados a la crianza de los niños permitirá a las mujeres participar más plenamente en actividades exteriores, tanto laborales como de tiempo libre.

B) *Cambios respecto del ejercicio de la autoridad familiar.* Las relaciones familiares serán afectadas por fenómenos como los siguientes: una mayor aceptación de la igualdad de la mujer en el matrimonio; un mayor número de mujeres actuando como cabezas de familia a causa de hogares deshechos, distantes empleos de los maridos y una creciente cantidad de madres solteras; una aminoración del control paterno debido a la ampliación del foso de incomprensión entre padres e hijos, al rechazo por algunos jóvenes de los patrones y valores familiares tradicionales y a las crecientes demandas por parte de la juventud en general de una mayor libertad e independencia.

C) *Cambios en la estructura de la familia.*—La familia extensa mantendrá su papel en las zonas rurales, pero la creciente urbanización determinará una constante tendencia hacia grupos familiares nucleares. Descenderá la edad de contraer matrimonio y de tener hijos en algunos países y aumentarán las expectativas de vida. Uno de los beneficios de la tecnología, la mayor facilidad de movimientos y de comunicaciones, ayudará a preservar los lazos familiares, pues lo usual será que los miembros de la familia vivan separados.

D) *Aumento de los problemas planteados por la ancianidad.*—El incremento de la proporción de ancianos, el aumento de las expectativas de vida, la tendencia hacia la desaparición de las familias extensas y la propensión a un más pronto retiro aumentarán los problemas de adaptación de los ancianos y los originados por el cuidado de los mismos.

E) *Incremento de las tensiones en el seno de la familia.*—A medida que la sociedad se haga más compleja, la capacidad de la familia para ofrecer lo que de ella se espera será grandemente puesta a prueba por una serie de hechos, como, por ejemplo: el aumento de la movilidad espacial, tanto dentro como

fuera del país, que tenderá a separar cada vez a más familias; el incremento de la urbanización, que se verá acompañado de un correlativo aumento de la delincuencia y del crimen; la básica insatisfacción de la vida, que tenderá a fomentar la desviación social y a proyectarla directamente contra la sociedad.

F) *Revalorización del papel de la familia.*—Mientras se mantengan la importancia de ésta, como proveedora de seguridad emocional, y su papel esencial en ayudar a los niños a adquirir un sistema de valores que dé significación y sentido a su vida, la familia compartirá de un modo creciente su función socializadora con otras instituciones sociales (5).

Dicho todo lo que antecede en expreso reconocimiento de las eventuales virtualidades futuras del Estado de bienestar norteamericano, fruto de estas y otras alteraciones básicas que, sin duda, ha de traer consigo el cambio social en los próximos años, quisiera centrar mi atención, más que en lo que va a ser dicho Estado de bienestar en función de tal cambio, en lo que ha sido ya realmente hasta ahora y en los ribetes críticos que ha ido dejando al descubierto al correr de los tiempos.

Paso, por ello, a ocuparme a continuación de su evolución histórica y de su crítica, sin que, por todo lo expuesto, las apreciaciones que en estas cuestiones me merezca puedan en ningún caso estimarse como anticipaciones de un ulterior proceso, que será producto de muchas y desconocidas variables y, muy principalmente, del cambio social por venir.

B) Su evolución reciente

En el progresivo desarrollo del *Welfare State* norteamericano han podido distinguirse últimamente dos fases:

a) *Fase de la Seguridad Social*

Su mejor símbolo es la Social Security Act de 1935, que tuvo su origen en el *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt y se basó en los sistemas de seguros sociales más avanzados de Europa. Su principal objetivo fue proteger

(5) Morris G. Fox: «Report of the Pre-Conference Working Party», en *New Strategies for Social Development, Role of Social Welfare*, Proceeding of the XVth International Conference on Social Welfare, Manila, Philippines, September 6-12, 1970, páginas 8-12.

a los individuos contra los azares de la inseguridad económica asociados a la vejez, al paro, a la invalidez y a la pérdida del cabeza de familia, entendiéndose por tal el que la sostiene económicamente.

Pese a ello, una cuarta parte de las personas mayores de sesenta y cinco años viven con unos ingresos situados por debajo de la línea de demarcación de la pobreza; ha de proveerse adecuadamente incluso para quienes no puede esperarse que se mantengan por sí mismos; y los subsidios de la asistencia pública otorgados a las familias que han quedado privadas de quien las mantenía son considerablemente inferiores al mínimo de 3,335 dólares sugeridos para una familia no agrícola de cuatro miembros (6).

Semejantes hechos denuncian ya el mito en que parece haberse convertido el *Welfare State* norteamericano. Es de destacar, sin embargo, que al mismo tiempo parece estarse desarrollando un movimiento de aceptación de alguna forma de renta anual garantizada que fije un suelo por debajo del cual no pueda caer ningún individuo o familia.

El redescubrimiento de la pobreza en los años sesenta y la presión ejercida por el movimiento en pro de los derechos civiles han contribuido a la formación de un clima político que parece propiciar el tránsito de esa primera etapa de la Seguridad Social a una segunda etapa, que podría denominarse de la Planificación Social, «... en la que las preferencias humanas y los valores determinados democráticamente puedan guiar la atribución de los derechos al consumo y otras amplias áreas de la política pública» —... *in which human preferences and values democratically determined, may guide allocation of consumption rigths and other large areas of public policy*— (7).

A la luz de los acontecimientos más recientes, semejante progreso puede parece demasiado optimista, desde el momento en que la preocupación por el crimen en las calles y por la ley y el orden parece haber reemplazado a la prosecución de la «Gran Sociedad» y a la continuación de la «guerra contra la pobreza» que la Administración Johnson puso en marcha. Pero es evidente que satisfacería en parte la demanda de participación en la plena ciudadanía, que es una de las exigencias apremiantes de los tiempos en que vivimos.

b) *Fase de Planificación Social*

La fase de la Planificación Social iría más allá del aseguramiento de unos ingresos mínimos, para proponerse la elevación de las oportunidades vitales

(6) MOLLIE ORSHANSKI: «The Shape of Poverty in 1966», en *Social Security Bulletin*, 31, March 1968, págs. 7 y 4.

(7) Ibidem.

de aquellos que han constituido las bajas del sistema social, dirigiéndose además a crear las condiciones mínimas necesarias para fomentar el desarrollo de todos los individuos. Esto requeriría, por lo pronto, el pleno empleo y una redistribución de los recursos capaz de rectificar las desigualdades en la redistribución de la renta, la vivienda, la educación, los servicios médicos y otros servicios sociales esenciales.

La marea de legislación social que anegó a Norteamérica, en plena década de los sesenta, en pos de la realización de la «Gran Sociedad», constituye una prueba elocuente de la tendencia apuntada en esta dirección. En efecto, entre 1964 y 1966 el Congreso aprobó las leyes más importantes para combatir la pobreza, elevar el nivel de la educación, mejorar la salud, fomentar la formación profesional de los jóvenes y la reformación de los parados, y desarrollar nuevos planteamientos para la resolución de los numerosos problemas que origina el dinamismo de una compleja sociedad tecnológico-urbana.

Se trató con ello de establecer una amplia red de servicios sociales con el designio de eliminar o evitar los riesgos inherentes a una economía de mercado. Baste decir que durante los años de la Administración Johnson, bautizados como el período de la «Gran Sociedad», el número de programas de bienestar social para el país se decuplicó, es decir, pasó de cuarenta a cuatrocientos, mientras que el total de los gastos a ellos dedicados se dobló, superando los dieciocho mil millones de dólares.

La piedra angular de todos esos programas fue la *Economic Oportunity Act* de 1964, mejor conocida por «guerra contra la pobreza» —*war on poverty*—, que fue sometida al Congreso el 16 de marzo de 1964 con un mensaje del Presidente Lyndon B. Johnson, pidiendo que los Estados Unidos «declararan la guerra a un enemigo doméstico que amenaza la fortaleza de nuestra Nación y el bienestar de nuestro pueblo» —*declare war on a domestic enemy which threatens the strength of our Nation and the welfare of our people*— (8).

Su finalidad era «no sólo aliviar los síntomas de la pobreza, sino curarla y, sobre todo, prevenirla» —*not only to relieve the symptoms of poverty but to cure it, and, above all, to prevent it*— (9). Se trataba de una «guerra incondicional contra la pobreza» que, según sus propias palabras, «la nación más

(8) President LYNDON B. JOHNSON: *Message to the Congress of the United States on the Economic Opportunity Act of 1964*, Government Printing Office, Washington, D. C., March, 16, 1964.

(9) Ibidem.

rica de la tierra puede permitirse ganar... (pero)... no puede permitirse perder» —*unconditional war on poverty... the richest nation on earth can afford to win... (but)... cannot afford to lose*— (10).

Su origen inmediato, como ya he indicado, fue uno de esos periódicos redescubrimientos de la pobreza que se producen en los Estados Unidos.. *The Other America,* de Michael Harrington había ya señalado que un gran número de norteamericanos estaban sumergidos en ella, dentro de una sociedad cuya opulencia se presumía que alcanzaba a todos, con excepción de unos pocos que vivían en pequeñas «bolsas de pobreza» —*pockets of poverty*—.

Por otro lado, los estudios de Oscar Lewis sobre familias inmersas en la pobreza más extrema habían llevado a su autor a la conclusión de que existía, de hecho, una «cultura de la pobreza», con sus propias características y hábitos, que coexistía con la cultura dominante de la mayoría.

Por su parte, Robert Lampman había puesto de relieve la medida en que los sistemas americanos de transferencia de rentas, por medio de los seguros sociales y los programas de asistencia pública, estaban fracasando en su intento de beneficiar a los pobres.

Con estos y otros aldabonazos, la opinión pública se despertó de su plácido sueño a la desagradable realidad de que, pese a la enorme prosperidad económica de la nación americana y a pesar también de los desembolsos hechos para el mantenimiento de los ingresos y para todos los servicios del bienestar social, una quinta parte del país era pobre, a juzgar por los niveles definidos oficialmente.

Ante tan sorprendente y amargo descubrimiento, la «guerra contra la pobreza» se acometió, sin embargo, con un optimismo y con una confianza en la capacidad de la gran nación americana para resolver sus problemas sociales, que no pudieron menos de reflejarse en los propios textos oficiales. Puede servir de muestra el que sigue: «Los Estados Unidos son la primera gran nación en la historia que puede esperar con confianza la victoria sobre la pobreza. Nuestra riqueza, nuestra renta, nuestro saber técnico y nuestra capacidad productiva pone esta meta a nuestro alcance. Como nación, tenemos claramente la capacidad de alcanzar esta victoria; lo que necesitamos ahora es un compromiso por parte del pueblo, las comunidades, las organizaciones privadas y todos los niveles del Gobierno» —*The United States is the first major nation in history which can look forward to victory over poverty. Our wealth, our income, our technical know-how, and our productive capacity put*

---

(10) LYNDON B. JOHNSON: *The Stage of the Union Message,* presented at the opening session of the 86th Congress of the United States, January 8, 1964, *V. S. Congressional Record,* Government Printing Office, Washington, D. C., 1964.

this goal within our grasp. As a nation, we clearly have the capacity to achieve this victory; what we need now is a commitment on the part of the people, the communities, private organizations, and all levels of government— (11).

C) Sus relieves críticos

No obstante, la esperanzada victoria sobre la pobreza no se ha producido. Al estado de euforia que alcanzó su punto culminante en 1965, sucedió en 1970 el mayor desánimo. Empezó a ponerse en boga hablar de «malestar nacional» —*national malaise*—, para denotar la desesperanza que cundía por doquier respecto de la capacidad del país para resolver sus problemas sociales, al parecer irresolubles.

John Gardner predijo un futuro en que las instituciones sociales americanas, atrapadas entre «sus críticos no amantes y sus amantes no críticos» —*their unloving critics and their uncritical lovers*— irían a la ruina (12). Y consecuente con tan pesimista predicción, abandonó su cargo de ministro de Sanidad, Educación y Bienestar de los Estados Unidos, para dirigir la «Urban Coalition» e ingresar en un grupo nacional de acción ciudadana llamado «Common Cause».

Los problemas no desaparecieron. Las ciudades del interior no detuvieron su inexorable declive. La pobreza rural continuó constituyendo un tremendo problema. El desempleo siguió ensañándose con los jóvenes, con los pobres y con los negros, los portorriqueños y las demás minorías raciales. Para ellos la prosperidad de los años sesenta recibió el nombre de «depresión selectiva» —*a selective depression*—.

De ahí que, pese a lo que Piven y Cloward han llamado «la explosión de bienestar de los años sesenta» —*the welfare explosion of the 1960's*— (13), se haya podido afirmar que, si bien los Estados Unidos constituyen la sociedad más rica del mundo, poseen, sin embargo, «el Estado de bienestar más reacio» —*the more reluctant welfare state*— de todas las naciones industriales avanzadas (14).

---

(11) *Economic Opportunity Act of 1964*. Report of the Committee on Education and Labor, 88th Congress, 2nd Session, Report No. 1.458, House of Representation, June 3, 1964.

(12) Cit. por VAYNE VASEY: *Government and Social Welfare 1973-1993. An Overview of the Next Two Decades*, Association Press, New York, 1973, pág. 30.

(13) FRANCES FOX PIVEN y RICHARD M. CLOWARD: *Regulating the Poor*, Pantheon, New York, 1971, págs. 183-198.

(14) HAROLD L. WILENSKY: «The Problems and Prospects of the Welfare State», prefacio a la edición en rústica de HAROLD L. WILENSKY y CHARLES N. LEBEAUX: *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, New York, 1965, pág. XVI.

En efecto, uno de cada cuatro niños norteamericanos crece en una familia que vive en la pobreza o justamente por encima de su línea de demarcación (15). Cerca de una cuarta parte de los trabajadores, esto es, 16,3 millones de personas, no están cubiertos por el seguro de desempleo (16). Uno de cada cinco trabajadores carece de toda protección económica contra los accidentes de trabajo (17). Ocho millones de beneficiarios de la Seguridad Social viven en la pobreza, a pesar de percibir regularmente sus prestaciones (18). Más de ocho millones de pobres viven en hogares cuyo cabeza de familia trabaja todo el año, pero no gana lo suficiente para sacarles de la pobreza (19).

El «Select Senate Committee on Nutrition and Human Needs», estima que hay diez millones de norteamericanos hambrientos; con todo, en 1969 se gastó en subsidios para mantener los precios agrícolas ocho veces más que en ayudar a los pobres a recibir una alimentación adecuada. Casi todos los que reciben asistencia pública tienen ingresos por debajo de la línea de demarcación de la pobreza. Y pese a dicha asistencia, una tercera parte de la población total no puede permitirse una vivienda adecuada no subsidiada (20).

Por lo demás, según datos proporcionados por el «Bureau of the Census Current Population Survey» en marzo de 1971, unos 25,5 millones de personas, o sea el 13 por 100 de la población, estaba viviendo en la pobreza en 1970, habiéndose producido un aumento de 1,2 millones de personas, es decir, del 5,1 por 100, sobre 1969 (21). De estos veintiséis millones de norteamericanos pobres en números redondos —revela el «Report of the Commission on Population Growth and the American Future» de 1972— más de seis millones son trabajadores adultos que simplemente no ganan el dinero suficiente para alcanzar ni siquiera el nivel mínimo oficial de ingresos; más de tres millones son personas comprendidas entre los catorce y los sesenta y cuatro años que están enfermas o inválidas, se hallan en la escuela o son incapaces de encontrar trabajo; cerca de nueve millones pasan de los sesenta y cinco años, y

---

(15) MOLLIE ORSHANSKY: «The Shape of Poverty in 1966», en *Social Security Bulletin*, 31, March 1968, pág. 6.

(16) U. S. Department of Labor: *Manpower Report of the President*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1968, pág. 38.

(17) Ib., pág. 42.

(18) WILBUR J. COHEN: «A Ten-Point Program to Abolish Poverty», en *Social Security Bulletin*, 31, December 1968, pág. 3.

(19) Ib., pág. 11.

(20) *Building the American City*, National Commission on Urban Problems, Ninety-first Congress, First sess., House Document 34, Government Printing Office, Washington, D. C., 1968, pág. 9.

(21) *Current Population Reports: Consumer Income*, Series Report, No. 77, May 7, 1971, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, pág. 60.

más de ocho millones son niños; y, por último, más de dos millones son mujeres cabezas de familia cuyas responsabilidades domésticas las impiden colocarse. Ya sea por razones de edad, incapacidad, formación profesional, responsabilidades familiares, falta de estímulos fiscales o discriminación en el mercado de trabajo, más de nueve de cada diez pobres se encuentran excluidos del sistema que produce y distribuye la renta y los bienes y servicios que la renta compra (22).

Nada de extraño tiene, pues, que el idealismo de los primeros momentos se desvaneciera, para ser sustituido por un creciente cinismo. En opinión del profesor Titmuss, las razones del fracaso de la «guerra contra la pobreza» acometida urgentemente en 1964 en virtud de la *Economic Opportunity Act*, son muchas y muy complejas.

En primer lugar, la estrategia empleada consistió básicamente en recurrir a un atajo técnico: se intentó poner en marcha una serie de programas para orillar las estructuras de poder existentes en las esferas federal, estatal y local, y alcanzar así a los pobres directamente, a fin de concentrar los recursos en ellos, sin el apoyo de una infraestructura de Bienestar Social utilizada y aprovechada tanto por los no pobres como por los pobres.

En segundo lugar, no fue suficientemente reconocida en 1964 la medida en que muchos de estos programas requerían que los pobres se autodefinieran como tales, es decir, que se levantaran y se declararan pobres, esto es, elegibles para la «máxima participación posible» en programas especiales contra la pobreza.

En tercer lugar, la mencionada ley y, en especial, sus disposiciones complementarias, mostraron una curiosa afinidad con el «Nuevo Derecho de Pobres» inglés de 1834. Unas y otro respaldaron y legitimaron los valores sociales dominantes; creyeron en la redención de los pobres por el trabajo, sin tener en cuenta si habría o no trabajo disponible, y hundieron sus raíces en explicaciones de la pobreza con base patológica.

No obstante, existió entre unas y otro una diferencia fundamental. Los que elaboraron el «Nuevo Derecho de Pobres» intentaron deliberadamente que el sistema operara como un violento ataque, como un asalto a la dignidad personal y al propio respeto. La vergüenza, la deshonra, eran necesarias para hacer que el sistema funcionara. Para ello se disponía de muchos procedimientos, de los que las pesquisas del funcionario encargado del socorro —*relieving officer*— eran sólo uno de ellos.

---

(22) *Population and the American Future. The Report of The Commission on Population Growth and the American Future*, Washington, D. C., 1972, Chapter 3. «Population distribution», pág. 25.

Por el contrario, los que redactaron la ley americana rechazaron con vehemencia el instrumento de la vergüenza y del oprobio; en todo caso, el movimiento de los derechos civiles, los «registros a media noche» —*midnight searches*— en las casas de la gente pobre y otras indignidades por el estilo de la asistencia pública motivaron que se condenara la utilización de ésta como auxiliar incondicional de la policía.

En definitiva, la «guerra contra la pobreza», a pesar de su radicalismo, no encontró las respuestas al reto de cómo dispensar socorro a los pobres sin estigma, que es, sin duda, el problema clave del moderno Bienestar Social.

Lo que lo convierte en un desafío tan formidable hoy, tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra y otros países, es el hecho de estar inextricablemente mezclado con la gravísima cuestión de los derechos sociales y de los derechos civiles para los ciudadanos de color. Hasta el punto de que dos niveles de servicios sociales en calidad y métodos de administración, uno para los negros y otro para los blancos, se revelan ahora más intolerables aún para la conciencia pública que dos niveles distintos de servicios, según que sean éstos para los pobres o para los que no lo son.

El fracaso americano se ha debido a la creencia de que el problema era la pobreza, y de que el progreso del negro pobre podía ser presentado como una cruzada en favor de los negros, sin percatarse de que de lo que radicalmente se trata es de un problema global de desigualdad, injusticia social y exclusión. Además, se ha actuado como si los fallos no fueran políticos y estructurales, y como si la pericia técnica, la innovación de los proyectos, la auto-ayuda y la conducta agresiva del consumidor pudieran erradicar la enfermedad de la pobreza en 1970 (23).

Todo ello plantea la necesidad de remodelar la visión norteamericana del bienestar como función redistributiva del Estado, aun cuando ello implique abandonar la prioridad otorgada al crecimiento económico. De hecho, tanto respecto del gasto *per cápita*, como en proporción a los fondos dedicados a los servicios del bienestar, los Estados Unidos han estado persistentemente por debajo de todas o casi todas las naciones industriales del Occidente.

De ahí que Gunnar Myrdal los haya calificado de «tacaños» —*stingy*—, añadiendo que «América (es) de todos los países ricos el que tiene la tasa más elevada de desempleo, los peores y más grandes *slums* y el que es menos generoso en dar seguridad económica a sus ancianos, sus niños, sus enfermos y sus inválidos» —*America of all rich countries (is) the one which has the*

(23) RICHARD M. TITMUSS: «Universal and Selective Social Services», en *New Statesman*, September 15, 1967, reproducido en íd. *Commitment to Welfare*, Unwin University Books, George Allen and Unwin Ltd., London, 1971, págs. 113-114.

highest rate of unemployment, the worst and biggest slums, and which is least generous in giving economic security to its old people, its children, its sick people, and its invalids— (24).

Ante tal estado de cosas, la Administración Nixon hizo de la reforma del Bienestar Social el primer punto de su agenda política interior. Cuando el Presidente Nixon propuso el «Family Assistance Plan» de 1969, el clima no podía ser más favorable al cambio. Los programas de bienestar en curso estaban siendo atacados por todas partes. Se alegaba que la asistencia pública era denigrante, ineficaz, costosa e improductiva, por no citar más que algunos de los muchos epítetos peyorativos empleados para condenar un sistema que se había hecho casi universalmente impopular. La propia «President's Commission on Civil Rights» identificó en 1968 el sistema de bienestar como un factor de alienación racial. La reforma parecía estar muy próxima.

Pero tan pronto como el Plan Nixon pasó a ser debatido en el Congreso, se hizo evidente que el *consensus* que existía en la crítica dejaba de producirse a la hora de generar la acción. Parecía imposible idear alguna medida que pudiera contentar, a la vez, a la derecha, a la izquierda y al centro.

Alvin Schorr caracterizó ingeniosamente el Plan Nixon diciendo que había sido elaborado por «calvinistas cuidadosos y reformadores descuidados» —*careful calvinists and careless reformers*— (25). Y, sin duda, como tantas veces ocurre, por querer contentar a todos no satisfizo a nadie.

Es de destacar, con todo, el hecho de que un Presidente supuestamente conservador, que, además, nunca había sido un defensor apasionado del Bienestar Social, propusiera un sistema de bienestar articulado sobre la base de un mínimo nacional de ingresos (aunque éste no fuera elevado), tendiera a lograr niveles nacionales, y propusiera extender la ayuda a muchos individuos que anteriormente habían quedado excluidos del sistema, incluyendo entre ellos a las familias cuyo cabeza fuera un trabajador insuficientemente pagado.

Aconteció, sin embargo, que el mínimo federal de ingresos se fijaba por debajo del nivel pagado por la asistencia pública en muchos Estados, y las sucesivas enmiendas propuestas en el Congreso emascularon todas las partes del proyecto de ley que habrían obligado a los distintos miembros de la Federación a mantener sus anteriores niveles.

Verdad es, asimismo, que el Presidente Nixon revistió la mayoría de las

(24) Cit. Por WAYNE VASEY: *Government and Social Welfare 1973-1993. An Overview of the Next Two Decades*, Association Press, New York, 1973, pág. 25.

(25) ALVIN L. SCHORR: «Income Maintenance and Social Security Ideology», en *the Social Welfare Forum*, Proceedings of the National Conference on Social Welfare, Columbia University Press, New York, 1970, pág. 34.

nuevas medidas del austero garbo de la retórica puritana, asegurando al Congreso y al país que su verdadero objetivo era *workfare not welfare*. Se comprende, así, que estableciera la inscripción obligatoria de los desempleados en el registro para parados o para la formación profesional, en consideración a la creencia común de que los beneficiarios de los programas sociales prefieren la ociosidad y la dependencia del Bienestar Social a empleos bien remunerados.

Pero también es verdad que Nixon tuvo que tranquilizar de nuevo al Congreso, asegurando que la meta del mayor bienestar era, paradójicamente, producir menor bienestar. En este sentido, tal proyecto de ley pareció encarnar el conocido y persistente intento de la política federal que Gilbert Steiner describe no sin ironía con estas palabras: «El bienestar es un asunto público cuya liquidación en condiciones honorables ha sido la meta declarada de los líderes políticos desde el Presidente Roosevelt al Presidente Nixon» —*Welfare is a public business whose liquidation under honorable conditions has been a stated goal of political leaders from President Roosevelt to President Nixon*— (26).

Parece, pues, lícito preguntarse si el Plan Nixon fue realmente tan revolucionario como parecía. En todo caso, las disposiciones restrictivas dan la impresión de constituir su tema dominante. Las medidas previstas en él para garantizar el trabajo parecen estar ideadas más para apelar a las creencias éticas de los ricos que para responder a las necesidades de los pobres. Como alguien ha comentado, el efecto de los programas de formación profesional obligatoria que en él se contemplan se cifraría primordialmente en ayudar a los parados a conocer los puestos de trabajo de que se encuentran privados...

Si, en definitiva, quisiéramos resumir algunos de los rasgos más negativos del Estado de Bienestar norteamericano, tal como se perfilan en su historia más inmediata, tendríamos que aludir, con las consiguientes agravaciones producidas por la reciente crisis del petróleo: a la persistencia, al final de un período de intenso desarrollo por el Estado Federal de su función de bienestar, de un sólido núcleo de pobreza de una amplitud sin precedentes; al fracaso en detener la creciente marea de descontento general; a la concentración de los problemas en ciertos sectores desfavorecidos de la población, con los consiguientes efectos del aumento de la alienación y de la discriminación racial; al fracaso en encontrar solución al problema de la desigualdad; a la incapacidad de llegar a un acuerdo sobre el encauzamiento y el desarrollo del bienestar en el futuro, etc.

Tendríamos, asimismo, que referirnos a la tensión creciente que se mani-

(26) GILBERT Y. STEINER: *Social Insecurity*, Rand McNally, Chicago, 1966, pág. 112.

fiesta abiertamente entre la clase trabajadora urbana y los pobres que están por debajo de toda clase, es decir, entre los que podríamos llamar, para utilizar los sugestivos términos ya consagrados, los proletarios y los subproletarios, los cuales —observa Paul Vercauteren— constituyen, en definitiva, «una forma de pauperismo contemporáneo» —*une forme de paupérisme contemporain*— (27). Los primeros, como pone de relieve Rainwater, han doblado casi sus ingresos en los últimos veinte años y se han ido haciendo cada vez más hostiles hacia los segundos, a la vez que más conservadores políticamente y más opuestos a las medidas de Bienestar Social que pudieran ayudar a los subproletarios a elevarse más rápidamente, lo que explica el fermento político que está concienciando a éstos en los últimos años, principialmente a las minorías raciales que tan desproporcionadamente los integran (28).

Y tampoco podríamos dejar de mencionar «la espectacular paradoja —*spectacular paradox*— a que se refiere el profesor Lowi, cuando afirma: «Somos testigos de una acción gubernamental de proporciones gigantescas para resolver los problemas inmediata y directamente. Con todo, somos también testigos de las expresiones de alienación personal y de desorientación que crecen, no ciertamente descienden, en frecuencia e intensidad» —*We witness governmental action of gigantic proportion to solve problems forthwith and directly. Yet we also witness expressions of personal alienation and disorientation increasing, certainly not subsiding in frequency and intensity*— (29).

El resultado de todo ello ha sido un considerable desencanto respecto del papel del Estado en esta esfera de actividad. Algunos hasta han llegado a sugerir que los esfuerzos del Gobierno para resolver los problemas de la pobreza, la dependencia y la desigualdad están fatalmente condenados a la futilidad y es probable que sólo puedan conseguir que las cosas vayan peor.

Así, por ejemplo, en el capítulo final de su reciente obra, Edward Banfield hace la predicción de que los problemas de Norteamérica en este terreno persistirán por lo menos durante veinte años más, hasta que sean vencidos «por las fuerzas accidentales del crecimiento económico, los cambios demográficos y una clasificación general alta y media» —*by accidental forces of economic growth, demographic changes, a general upper and midle classifica-*

---

(27) PAUL VERCAUTEREN: *Les sous-proletaires. Essai sur une forme de pauperisme contemporain*, Questions économiques sociales et politiques, Les éditions Vie Ouvrière, Bruxelles, 1970.

(28) LEE RAINWATER: «The American Underclass: Looking Back and Looking Up», en *Trans-Action*, February 1969, pág. 19.

(29) THEODORE J. LOWI: *The End of Liberalism*, Norton, New York, 1969, páginas 68-69.

tion—, convencido como está de que los planeados esfuerzos del Gobierno para acelerar o modificar tales fuerzas están condenados al fracaso (30).

Sea ello lo que fuere, y declinando desempeñar el desacreditado papel de Casandra del futuro, no puede, sin embargo, parecer hoy por hoy excesivamente aventurado concluir que el *Welfare State* en los Estados Unidos es desgraciadamente, por el momento, más mito que realidad.

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

RÉSUMÉ

Dans cette étude est analysé l'Etat de Bien-Etre américain. Il y est souligné que son développement s'est dû au changement social et sa plus récente évolution s'est effectuée sur deux plans: a) celui de la Sécurité Sociale, et b) celui de la Planification Sociale.

*Cette dernière a débuté parallèlement à l'expansion de la législation sociale qui a inondé l'Amérique pendant les années soixante, et dont la pierre angulaire fut l'*Economic Opportunity Act *de 1964, mieux connu comme "lutte contre la pauvreté" —"war on poverty"—. Etant donné son extraordinaire importance, sont étudiés ses origines immédiates, l'enthousiasme qui a participé à son élaboration, l'optimisme qui a accompagné ses débuts et l'amère déception qui a suivi son échec.*

Puis est faite une critique globale du système et est abordée la réforme initiée par l'Administration Nixon, centrée fondamentalement sur le "Family Assistance Plan", dont les caractéristiques son également étudiées.

La conclusion à cette étude résume les traits les plus négatifs de l'Etat de Bien-Etre américain, et l'auteur se demande si malheureusement le Welfare State *de la grande nation américaine n'est pas, pour le moment, plutôt un mythe qu'une réalité.*

SUMMARY

This essay scrutinizes the American "Welfare State", emphasizing that its progress has been a function of social change and distinguishing between two phases in its recent development: a) that of Social Security, and b) that of Social Planning.

(30) EDWARD C. BANFIELD: *The Unheavenly City*, Little, Brown and Co., Boston, 1970, págs. 247-258.

The latter appears to begin with the wave of social legislation that flooded America in the sixties, whose cornerstone was the Economic Opportunity Act of 1964, better known as the "war on poverty". In view of its extraordinary importance, the author considers its immediate origins, the enthusiasm with which it was taken on, the optimism with which it was received and the bitter deception which accompanied its failure.

A global criticism of the system follows, together with a discussion of the reforms undertaken by the Nixon administration, of which the chief exponent is the Family Assistance Plan, which is analyzed in some detail too.

The study closes with a summary of the most negative features of the American "Welfare State" and asks whether it is not, for the time being at any rate, more of a myth than a reality.