

LA SITUACION DE LOS PROGRAMAS NORTEAMERICANOS DE BIENESTAR SOCIAL

La casi totalidad de los dirigentes políticos norteamericanos, los beneficiarios de la asistencia social y los contribuyentes coinciden en considerar la reforma de las instituciones asistenciales como el problema fundamental de los Estados Unidos. A pesar de esta igualdad de criterios, el poder legislativo ha tardado tres años (desde 1969) en iniciar el estudio de la cuestión.

Tal reforma fue uno de los puntos programáticos del Presidente Nixon. Su Plan de Asistencia Familiar, del que era autor Daniel Patrick Moynihan, garantizaba un ingreso mínimo de 2.400 dólares anuales, así como subsidios proporcionales, en favor de la clase obrera desvalida.

La Cámara de Representantes aprobó algo parecido en 1971. Pero el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, Russell Long, presentó la cuestión en términos diferentes bajo la base de lo que él llamó «tarifas de trabajo», y que la crítica inmediatamente calificó de «tarifas de esclavitud». En el plan propuesto por Long se suprimían los sistemas de bienestar social, excepto para las personas de edad, inválidos y familias con hijos en edad preescolar; por lo demás, sólo se garantizaría al cabeza de familia un trabajo de 2.496 dólares anuales (48 a la semana) en el sector privado o en un nuevo cuerpo laboral federal.

Tanto la Administración como la crítica liberal coincidían en calificar de desastroso el plan de Long, lo cual venía a reforzar los prejuicios convencionales que se tenían sobre los ociosos de la Seguridad Social, sin que, por otra parte, se hiciese frente a los auténticos problemas existentes, todo ello sin perder de vista el mayor gasto que su puesta en práctica supondría.

La mayor dificultad estriba en que este complejo problema es analizado en términos absolutamente simplistas, mientras que «las soluciones» son continuamente presentadas como panaceas. «Durante la pasada década, ésta ha sido la manera habitual de hacer frente a los problemas que plantea el bienestar social. Las reformas que se van sucediendo están acompañadas de fantásticas promesas de solución, aunque ninguna de ellas llega a alcanzar sus objetivos

y sí, tan sólo, aumentar el sentido de frustración y el cinismo de los posibles beneficiarios de los sistemas de bienestar social, así como de los que soportan sus cargas» (1).

INTENTOS DE REFORMA

Desde hace veinte años se vienen estudiando las soluciones al programa AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) de ayuda a las familias con hijos a su cargo. La mayoría de los intentos se basan en reformas de prevención y rehabilitación de los pobres (2).

El secretario del Ministerio de Sanidad, Educación y Bienestar Social dijo al Congreso, el 10 de junio de 1970, que «el actual sistema de bienestar social ha sido un completo fracaso». Al hablar de bienestar social el secretario se refería al programa de ayuda a las familias con hijos a su cargo, es decir, uno sólo de los muchos programas de asistencia social, si bien el de más amplitud en cuanto al número de beneficiarios, al gasto ocasionado y al renombre adquirido.

La causa inmediata de la crisis ha sido el fenomenal crecimiento de costos del programa. Desde 1960, el número de acogidos a AFDC aumentó de 2,4 millones a cerca de diez millones de niños y adultos. Entre 1966 y 1971, el número de beneficiarios aumentó en más del 75 por 100; ese número aumentó, sólo en 1971, en más del 30 por 100. En 1955, treinta de cada mil niños estaban en el programa AFDC; en 1970, esta proporción era de ochenta y cinco. En la década de 1961 a 1971 el costo del programa se triplicó, siendo de cerca de cuatro mil millones de dólares en 1962 y un aproximado de siete mil millones en 1972. El programa había ido aumentando, por otra parte, a pesar de los períodos de aceptable nivel de empleo. Por ejemplo, el número de personas acogidas al programa aumentó en un 73 por 100 (de 3.073.000 a 5.309.000) entre 1960 y 1967, «período de continua y singular expansión económica» (3).

También es cierto que las características sociales de las familias han experimentado cambios. En los años veinte y treinta —primeros tiempos de apli-

(1) JOEL F. HANDLER: *Reforming the Poor: Welfare Policy, Federalism, and Morality*. Basic Books, Nueva York, 1972. «Prefacio».

(2) Para más detalles, ver JOEL F. HANDLER: *Reforming the Poor, Welfare Policy, Federalism, and Morality*, Basic Books, 1972; capítulo 3, «Reformation by Deterrent», páginas 25-46, y capítulo 4, «Reformation by Rehabilitation», págs. 47-57, bibliografía, páginas 155-163.

(3) HANDLER, Op. cit., págs. 1-2.

cación del programa— la mayoría de las familias tenían a su frente viudas de raza blanca. Las características actuales, por el contrario, están en el hecho de que prácticamente todas las situaciones están causadas por alguno de estos tres motivos: abandono de los hijos por parte de sus padres, ilegitimidad de gran número de los niños acogidos y porcentajes cada vez mayor de familias de negros urbanos procedentes del norte. Los factores raciales, sexuales, religiosos y familiares se han constituido en nexo de unión con nivel de precios, elevación de impuestos e inflación. El «problema del bienestar social está en crisis» (4).

«La causa principal de la crisis del bienestar social y la que exige una más urgente solución sigue siendo la misma: el crecimiento del programa» (5).

A pesar del dramático aumento en el número de ingresados durante la década de los años 1960, existen todavía unos diez millones de niños que viven en el más angustioso estado de pobreza, de los que algo menos de la mitad están acogidos al programa AFDC.

Cuando Nixon asumió el poder, el programa se había extendido con toda rapidez (especialmente en Nueva York y California), ocasionando serios trastornos a los presupuestos de la administración estatal y local.

En 1961 el Congreso extendió el AFDC a las familias con padres en paro (AFDC-U), pero las exigencias eran tan elevadas que sólo veintitrés Estados implantaron el programa y menos del 10 por 100 de los acogidos al AFDC-U constituyeron la totalidad de programa AFDC. Pero el Tribunal Supremo cooperó en la expansión de la asistencia social suprimiendo algunos requisitos como la exigencia de un año de residencia (6).

Durante 1970 el porcentaje del número de acogidos aumentó considerablemente, siendo sus costos los más elevados de todo el período de vigencia de la ley, no decayendo este ambiente de auge en ningún Estado de la Unión.

EL FRACASO DE LOS INTENTOS DE NIXON EN CUANTO A LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL

Cuando el equipo de Nixon llegó a Washington en 1969, la asistencia social podía ser sometida a una severa crítica. Dos sucesivas Administraciones demócratas no habían hecho prácticamente nada en su favor y la razón

(4) *Ibid.*, pág. 2.

(5) JOEL F. HANDLER: *Reforming the Poor, Welfare Policy, Federalism, and Morality*, Basic Books, Nueva York, 1972, pág. 74, y bibliografía, págs. 154-163.

(6) *Ibid.*, pág. 75. Sobre diversas propuestas de reforma del programa ver las páginas 73-110.

de ello se presentaba clara. «Únicamente un cambio radical del sistema de bienestar social puede mejorar la situación. Algo ha de hacerse al respecto. Sólo beneficia a familias con hijos a su cargo, mientras que quedan desamparados millones de pobres, aun perteneciendo a familias con marido que trabaja en puestos marginados» (7).

La mayoría de los observadores y de los críticos señalan que los trabajadores pobres deberían ser incorporados al sistema y que sus salarios deberían ser completados con cargo a los fondos públicos. Esta fue una versión del concepto de renta garantizada, la cara opuesta de la imposición tributaria.

El plan de asistencia familiar tuvo su mayor defensor en Daniel Patrick Moynihan, de Harvard, quien llegó a convencer al Presidente Nixon de que una revitalización del programa de bienestar social en favor de los pobres sería la mayor baza con que podría contar la presidencia en su enfrentamiento con los intelectuales liberales (8).

El 8 de agosto de 1969 Nixon apareció ante las cámaras de televisión para anunciar su plan de poner punto final al «colosal fracaso» del sistema de bienestar social. «Propongo liquidar el actual sistema de asistencia social y adoptar en su lugar un nuevo sistema de asistencia familiar. En principio este nuevo sistema costaría más que el anterior, pero al contrario de lo que aquél supone, el que se propone habrá de corregir sus defectos y aligerará las cargas.» El plan incorporaba la controvertida idea de una política de impuestos que ocasiona un aumento de rentas en las clases más desvalidas de la sociedad, incluyendo a los trabajadores de escasos ingresos, creando incluso incentivos de trabajo. En otros términos, fue también presentado en el sentido de que los adultos acogidos a los programas deberían seguir trabajando, así como las madres con hijos en edad escolar. Por primera vez se fijaba un mínimo de 1.600 dólares al año que el Gobierno federal pagaría a una familia en paro de cuatro miembros. La misma cantidad fue tenida en cuenta para el pago de suplementos a los trabajadores de escasos ingresos. Una familia con ingresos del orden de 720 dólares anuales recibiría un suplemento de 1.600 dólares. Todo ingreso superior a 720 dólares estaría sujeto a un cómputo especial de manera que se deduciría un dólar de cada dos que el sujeto recibiese por encima de los indicados 720 y hasta los 1.600 del suplemento federal. El suplemento desaparece en una cantidad máxima fijada en 3.920 dólares.

(7) JAMES WELSH: «Welfare Reform: born, Aug. 8, 1969; died, Oct. 4, 1972. A Sad Case Study of the American Political Process», *New York Times Magazine*, 7 de enero de 1973, pág. 14.

(8) DANIEL P. MOYNIHAN: «On Understanding Poverty», *Perspectives from the Social Sciences*, Basic Books, Nueva York, 1969.

En su conjunto, la legislación propuesta cubriría siete millones de personas ya acogidas a los beneficios de la asistencia social —casi en su mayoría mujeres y niños—, más otros diez millones ochocientos mil nuevos hombres, mujeres y niños, familiares de trabajadores de escasos ingresos económicos.

El plan de reforma, nacido el 8 de agosto de 1969, murió el 4 de octubre de 1972, sin que su desaparición «apenas de manera particular a amigos y deudos».

Las vicisitudes por las que pasó la aplicación de esta ley no dejaron de ser harto extrañas, ya que habían surgido en un momento de euforia, al ser considerada como la medida de mayor altura social desde la política del *New Deal*, y declarada por el Presidente Nixon y reconocida por los líderes demócratas del Congreso como la de mayor trascendencia en la vida social del país. A pesar de todo ello su fin no fue inesperado, e incluso meses antes de producirse su derogación se había renunciado a la reforma, dentro del marco del Plan de Asistencia Familiar (9).

Los debates, desarrollados a todos los niveles de la sociedad norteamericana, esgrimieron argumentos como los que siguen.

El programa AFDC crecía a ritmo intenso. Desde el millón de personas en 1969 se pasaba a 2,3 millones en 1970. En las causas de este crecimiento estaba no sólo el desempleo, sino también un marcado cambio de valores sociales, con la existencia de muchos grupos urbanos pertenecientes a las clases menos favorecidas, decididas a no realizar trabajos de baja consideración social.

También podría añadirse como factor coadyuvante en esta extendida hostilidad hacia los sistemas de bienestar social, sobre todo entre las clases trabajadoras y medias, el problema racial que supone la existencia de norteamericanos negros.

Al mismo tiempo podría señalarse el miedo del sector liberal a la vista de un sistema que supondría, una vez aprobado, que el mínimo de los 1.600 dólares siguiese aumentando vertiginosamente.

Entre las fuerzas sociales determinantes de la conducta del sector liberal se contaba el miedo a lo que los negros pudiesen pensar (10).

Junto a todo ello, el paro obrero era, cuando Nixon empezó su mandato, lo suficientemente bajo como para constituir un grupo lo suficientemente unido. Pero a mediados de 1970 la situación no era la misma para creer que los adultos acogidos al sistema de asistencia social pudiesen trabajar en puestos especialmente seleccionados. A mayor abundamiento, se comprobó que los

(9) WELSH, Op. cit., pág. 14.

(10) WELSH, Op. cit., pág. 16.

trabajadores de escasos recursos continuarían trabajando, pero algunos de sus familiares utilizarían los subsidios gubernamentales como palanca para buscar otros puestos de trabajo más en consonancia con sus aspiraciones; esto reforzaba los temores de los empresarios de obreros baratos. Los granjeros del sur, los hombres de negocios y los políticos locales temblaron de miedo ante la distribución de mil millones de dólares FAP en dinero efectivo dedicado a seguridad social, que sería, efectivamente, empleado en liberar a los pobres del Sur.

En efecto, pocos sentimientos evocan más general asentimiento en la América de hoy que la concepción dada por el Presidente Nixon a la asistencia social —normalmente interpretada hoy como asistencia monetaria a las familias necesitadas con hijos— como un «fracaso que va de mal en peor». La nación sigue luchando por encontrar una solución a los problemas de bienestar social que efectivamente proporcione consuelo a los que no pueden ayudarse por sí mismos, incitando a defenderse por sí solos a aquellos que están en condiciones de hacerlo. Lo que no está lo suficientemente claro es determinar quién puede y quién no puede hacer frente a sus propias necesidades, así como estimar cuándo debe ofrecerse ayuda y en qué cuantía. El abandono del Plan de Asistencia Familiar por parte del Congreso fue sólo uno de los muchos ejemplos de lo difícil que es encontrar una política de asistencia social que cuenta con el apoyo de la mayoría.

POBREZA Y BIENESTAR SOCIAL

En los Estados Unidos la legislación y administración sobre bienestar social está basada en teorías sobre la pobreza, representadas especialmente en la Ayuda a Familias con hijos a su cargo (AFDC), el programa que maneja más dinero, el más caro y el más conocido de todos, así como en la Ayuda a Ciegos y a Personas de Edad (OAA). En relación con estos dos hay otros tres programas: la Seguridad Social, el Seguro de Desempleo y la Asistencia General (11).

(11) Para más detalles ver, entre los muy numerosos trabajos, los siguientes: JOEL F. HANDLER: *Reforming the Poor: Welfare Policy, Federalism, and Morality*, Basic Books, Nueva York, 1972, bibliografía, págs. 155-163; EVELYN M. BURNS: *Social Security and Public Policy*, McGraw-Hill, Nueva York, 1956; JOHN C. DONOVAN: *The Politics of Poverty*, Pegasus, Nueva York, 1967; RICHARD M. ELMAN: *The Poorhouse State: The American Way of Life on Public Assistance*, Random House, Nueva York, 1966; LOUIS A. FERMAN, Ed.: «Evaluating the War on Poverty», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 385, septiembre de 1969; LOUIS A. FERMAN, J. L. KORNBLUH, A. HABER (Eds.): *Poverty in America*, Univer-

GUERRA A LA POBREZA

Cada uno de los tres últimos Presidentes de los Estados Unidos (John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson y Richard M. Nixon) concedieron al problema de los pobres atención prioritaria en los primeros momentos de su mandato. Cuando, el 20 de agosto de 1964, Lyndon B. Johnson firmó la ley de Oportunidad Económica, declaró que su aprobación era el compromiso de una «gran nación para erradicar la pobreza de su pueblo», y en su primer encuentro con el presidente del Consejo de Asesores de Economía le instruyó convenientemente para que pusiese en práctica, con toda urgencia posible, los programas antipobres. La primera orden del Presidente Kennedy se refirió a la mejora de la distribución de excedentes alimenticios, siendo la primera intención de Nixon al ser elegido Presidente la de mejorar el programa de ayuda a las familias con hijos a su cargo.

Así empezó la muy discutida «guerra a la pobreza», y el hambre, la pobreza y la asistencia familiar pasaron pronto a ocupar primeros lugares en las

sity of Michigan Press, Ann Arbor, 1968; LEONARD GOODMAN (Ed.): *Economic Progress and Social Welfare*, Columbia University Press, Nueva York, 1966; MARGARET S. GORDON (Ed.): *Poverty in America*, Chandler, San Francisco, 1965; J. HANDLER y E. J. HOLLINGSWORTH: "The Deserving Poor": *A Study of Welfare Administration*, Markham, Chicago, 1971; MICHAEL HARRINGTON: *The Other America: Poverty in the United States*, McMillan, Nueva York, 1967; JOSEPH A. KERSHAW: *Government Against Poverty*, Markham, Chicago, 1970; SIDNEY LENS: *Poverty: America's Enduring Paradox*, T. Y. Crowell, Nueva York, 1969; SAR LEVITAN: *The Great Society's Poor Law: A New Approach to Poverty*, Johns Hopkins, Baltimore, 1969; HERMAN MILLER (Ed.): *Poverty: America Style*, Wadsworth, Belmont, California, 1966; DANIEL P. MOYNIHAN: *On Understanding Poverty: Perspectives from Social Sciences*, Basic Books, Nueva York, 1969; LEE RAINWATER y WILLIAM YANCY: *The Moynihan Report and the Politics of Controversy*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1967; MARTIN REIN: *Social Policy Issues Of Choice and Change*, Random House, Nueva York, 1970; U. S. Department of Health, Education and Welfare: *Report of the Force on Organization of Social Services*, «Services for People», Government Printing Office, Washington, 1968; W. A. ROBSON y B. CRICK: *The Future of the Social Services*, Penguin, Baltimore, 1970; ALVIN L. SCHORR: *Explorations in Social Policy*, Basic Books, Nueva York, 1966; ARTHUR B. SHOSTAK y WILLIAM GOMBERG (Eds.): *New Perspectives on Poverty*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva York, 1965; GILBERT STEINER: *Social Insecurity: The Politics of Welfare*, Rank McNally, Chicago, 1966; del mismo autor, *The State of Welfare*, Brookings Institute, Washington, D. C., 1971; JAMES C. VADAKIN: *Children, Poverty, and Family Allowances*, Basic Books, Nueva York, 1968; BURTON A. WEISBROD (Ed.): *The Economics of Poverty: An American Paradox*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva York, 1965; MAYER N. ZALD: *Organizing for Community Welfare*, Quadrangle, Chicago, 1967.

declaraciones programáticas de todos los políticos, aunque todas las soluciones propuestas se refiriesen al procedimiento de adopción o de ejecución de las mismas.

El concepto de «guerra a la pobreza», tal y como se concibió en la década de los sesenta, fue un apelativo falseado, ya que todo el esfuerzo fue un intento de reunir a los ya existentes programas más que de alterar de manera fundamental el *status* y la posición económica de los pobres en la sociedad americana. Esta reunión de programas favoreció a los pobres jóvenes y excluyó los cuidados de salud a través de un subsidio concedido en tales ocasiones. Igualmente puede observarse que estos programas no fueron precisamente el comienzo histórico de un intento de aliviar o reducir la pobreza. Tales intentos se originaron al terminar la guerra civil y fueron más ampliamente desarrollados por los experimentos del *New Deal* de los años treinta (12). Así es cómo la más reciente «guerra a la pobreza» fue formulada, atacando la existencia de una legislación sobre bienestar social valorado en miles de millones, incluyendo los servicios y beneficios en efectivo acordados a los excombatientes parados, incapacitados o jubilados (13).

(12) Para más detalles, ver: EDMUND LINDOP: *Modern America: The Turbulent Thirties*, Franklin Watts, Nueva York, 1970; HENRY L. FEINGOLD: *The of Rescue: The Roosevelt administration and the Holocaust, 1938-1945*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1970; ARTHUR A. EKIRCH: *Ideologies and Utopia: The Impact of the New Deal on America Thought*, Quadrangle, Chicago, 1969; HUBERT HORATIO HUMPHREY: *The Political Philosophy of the New Deal*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1970, etc.

(13) No hay ninguna escasez de literatura de estudio, promoción o crítica de este problema. En especial se puede consultar: *Encyclopedia of Social Work*, National Association of Social Workers, Nueva York, 1971, volumen I: MICHAEL S. MARCH y EDWARD NEWMAN, «Financing Social Welfare: Governmental Allocation procedures», páginas 426-433; DOROTHY P. RICE, «Financial Social Welfare: Health Care», págs. 433-443, referencia pág. 443; C. F. MCNEIL, «Financial Social Welfare: Voluntary Organizations», págs. 443-450; IDA C. MERRIANI, «Financing Social Welfare: Expenditures», páginas 416-426; ROBERT HARRIS y ALAIR A. TOWNSEND, «Poverty», págs. 896-906; «Social Welfare: Governmental Organization», págs. 1437-1446; «Social Welfare: History», págs. 1446-1461; «Social Welfare: History of Basic Ideas», págs. 1461-1477; HARRIET M. BARTLETT: «Social Work Fields of Practice», págs. 1477-1481; DAVID M. AUSTIN, «Poverty and Organization of the Poor», págs. 906-915; BERTON H. KAPLAN, «Poverty and Social Desintegration», págs. 915-921; ARTHUR PERL: «Poverty: Strategies for Reduction», págs. 921-928; ALAN LITTLE, «Poverty: Types», págs. 929-948; The Domestic Council, *Workfare, Reforming the Welfare System*, Executive office of the President, Government Printing Office, Washington, D. C., 1971; LOUIS LEVINE, *Role of Unemployment Insurance in National Manpower Policies*, W. E. Upjohn Institute for Employment, Kalamazoo, Mich., 1972; GEOFFREY C. HAZARD (Jr.), *Legal Problems Peculiar to the Poor*, American Bar Foundation, Chicago, 1970 (recogido de Jour-

Bien es cierto que esta imagen de la pobreza norteamericana no está al alcance de todos, dado que los Estados Unidos es la nación más rica del mundo, e incluso de toda la historia del mundo, siendo en la actualidad uno de

nal of Social Issues, vol. XXVI, 1970); LEONARD P. ADAMS: *Public Attitudes Toward Unemployment Insurance: A Historical Account with Special Reference to Alleged Abuses*, W. E. Upjohn Institute for Employment, Kalamazoo, Mich., 1971; MERRILL G. MURRAY, *Treatment of Seasonal Unemployment Under Unemployment Insurance*, W. E. Upjohn Institute for Employment, Kalamazoo, Mich., 1972; LOUIS A. FERMAN (Ed.), «Evaluating the War on Poverty», *The Annals of the America Academy of Political & Social Science*, volumen 385, septiembre 1969; JOHN KENNETH GALBRAITH, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1958; MICHAEL HARRINGTON, *The Other America: Poverty in the United States*, Mcmillan, Nueva York, 1962; LOUIS FERMAN, JOYCE KORNBLOH y ALAN HABER (Eds.), *Poverty in America*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1968; JACK PELTASON y JAMES M. BURNS, *Functions and Policies in the United States*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1962, capítulo 9; DANIEL MOYNIHAB, *Maximum Feasible Misunderstanding*, Free Press, Nueva York, 1970; JAMES SUNDQUIST, *Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy, and Johnson Years*, Brookings Institute, Washington, D. C., 1968, capítulo 4; JOHN C. DONOVAN, *The Politics of Poverty*, Pegasus, Nueva York, 1967; MOYNIHAM y JOSEPH A. KERSHAW, «Government Against Poverty», Markham, Chicago, 1970; EDWARD BANFIELD, *The Unheavenly City*, Little, Brown, Boston, 1970, capítulos 3 y 10; THOMAS WEAVER y ALVIN MAGID, *Poverty: New Interdisciplinary Perspectives*, Chandler, San Francisco, 1969, capítulo 6; POYNTZ TYLER (Ed.), *Social Welfare in the United States*, H. W. Wilson, The Reference Shelf, vol. 27, núm. 3, Nueva York, 1955, bibliografía, 200-209; *A Common Thread of Service, An Historical Guide to HEW*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1972; *Characteristics of State Public Assistance Plans Under The Social Security Act*, Governement Printing Office, Washington, D. C., 1972; Committee for Economic Development, *Improving the Public Welfare System*, New York, 1970; GILBERT Y. STEINER: *The State of Welfare*, Brookings Institution, Washington, D. C., 1971; EDGAR MAY, *The Wasted Americans: Cost of Our Welfare Dilemma*, Harper & Row, New York, 1964, «Notes», págs. 209-220; VAUGH DAVIS BERNET, *Welfare in America*, University of Oklahoma Press, Norman, 1960, especialmente, Chapter XIV, «The American Pattern in Social Welfare», págs. 286-311; DAVID GOTTLIEF y ANNE L. HEINSOHN (Eds.), *America's Other Youth: Growing Up Poor*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1971; TODD GITLIN y Nanci HOLLANDER: *Uptown: Poor Whites in Chicago*, Harper & Row, New York, 1971; GEORGE A. SHIPMAN, *Designing Program Action-Against Urban Poverty*, University of Alabama Press, University, 1971; MARY PILISUK y PHYLLIS PILISUK (Ed.), *Poor Americans: How the Poor Live*, Transaction, Aldine, Chicago, 1971; DANIEL KNAPP y KENNETH POLK, *Scouting the War on Poverty: Social Reform Politics in the Kennedy Administration*, Heath Lexington, Lexington, Mass., 1971; JOHN C. DONOVAN, *The Politics of Poverty*, Pegasus, Indianapolis, 1973; SIDNEY LENS, *Poverty: America's Enduring Paradox: A History of the Richest Nation's Unwon War*, Crowell, New York, 1971; HELEN GISBURG (Ed.): *Poverty, Economics and Society*, Little, Brown, Boston, 1972; LEONARD GOODWIN, *Do the Poor Want to Work? A Social-psychological Study of Work Orientation*, Brookings Institution, Washington, 1972; DAVID J. ROTHMAN y SHEILA M. ROTHMAN (Eds.), *On Their*

los subproductos de la prosperidad. No obstante, los pobres se cuentan en este país por millones entre blancos y negros, entre hispanoparlantes e indios americanos, todos los cuales viven en barrios infectos, parecidos a los londinenses de otros tiempos, en reservas aisladas o en inaccesibles espacios montañosos.

Nadie sabe a ciencia cierta a cuanto asciende este grupo de indigentes; las cifras varían según el grupo de estadísticos que trabaja sobre ellas. La Oficina de Oportunidad Económica fijó el nivel de pobreza en 3.970 dólares como ingreso mínimo anual de una familia de cuatro componentes. De acuerdo con esta afirmación, 25,4 millones de americanos viven en la pobreza, es decir, uno de cada ocho ciudadanos. La Comisión Presidencial sobre Programas de Mantenimiento de los Ingresos utilizó una escala diferente. Para una familia urbana de cuatro componentes su nivel de pobreza está fijado en 4.835 dólares de ingresos, que es exactamente la mitad de 9.670 dólares, ingresos medios familiares percibidos en todos los Estados Unidos. De acuerdo con esta última fijación de fronteras, uno de cada cinco norteamericanos vive en la pobreza, es decir, cuarenta y cinco millones en total.

En efecto, a pesar de los intentos llevados a cabo por parte del sector público y del sector privado, tendentes a reducir la pobreza, la cifra de los considerados oficialmente como «pobres» aumentó ligeramente en 1972 con respecto a 1969.

Durante una década la población norteamericana considerada pobre aumentó de manera gradual, aunque estos porcentajes parecen haberse detenido actualmente.

En 1959, 39,5 millones de norteamericanos —más del 22 por 100 de la población total— tenía ingresos por debajo del nivel de pobreza. En 1968 aquellas cifras habían descendido a 25,4 millones de personas, lo que suponía el 13 por 100 de la población. Pero desde entonces el número de personas consideradas como pobres se han mantenido rigurosamente constante. A finales

Own: *The Poor in Modern America*, Addison, Reading, Mass., 1972; DOROTHY B. JAMES, *Poverty, Politics and Change*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1972; DAVID E. BOOHER, *Poverty in an Urban Society: A Bibliography*, Council of Planning Librarians, Monticello, Ill., 1971; JOEL F. HANDLER, *Reforming the Poor*, Basic Books New York, 1972; ELEANOR BURKE LEACOCK (Ed.), *Culture of Poverty: A Critique*, Simon & Schuster, New York, 1971; RICHARD L. MORRILL y ERNEST H. WOHLNERG, *The Geography of Poverty in the United States*, McGraw-Hill, New York, 1971; C. R. HENSMAN, *Rich Against Poor: The Reality of Aid*, Schenkman, New York, 1971, etcétera.

de 1971 la pobreza todavía se mantenía en la cota de los 25,5 millones. Estas cifras de 1971 se basaron en un ingreso mínimo anual de 4.137 dólares para una familia no campesina de cuatro componentes (14).

LOS MÁS IMPORTANTES PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL
EN FAVOR DE LOS POBRES

Existen cinco de estos programas en los Estados Unidos, sin incluir los de Seguro de Desempleo, Vejez, Vida e Incapacidad.

Los programas de asistencia no son los propios del Seguro; son, más bien, de ayuda al necesitado, aunque éste no contribuya a través de un acuerdo previo. Los programas de mayor trascendencia son: Asistencia a la Vejez, Ayuda a Familias con hijos a su cargo, Ayuda a los Incapacitados permanentes y totales, Ayuda a los Ciegos y Asistencia General. Todos, excepción hecha del último, tienen subvención federal. La Asistencia General está financiada y administrada por las autoridades locales, estando absolutamente reservada a las personas no cubiertas por ningún otro de los programas mencionados y que, sin embargo, necesitan ayuda. En noviembre de 1966, algo más de 7,9 millones de norteamericanos recibieron alguna clase de asistencia por este concepto. Del total, unos 2.079.000 obtuvieron asistencia de vejez; unos 585.000 recibieron ayuda de incapacidad permanente y total, y unos 84.000 ayuda a los ciegos. Los programas de Asistencia General beneficiaron a unas 611.000 personas, y, finalmente, el mayor de los grupos, de unas 4.568.000 personas —de las que 3.460 eran niños— recibieron la Ayuda Familiar con Hijos a su cargo.

Una noción aproximada de la magnitud de la ayuda la proporciona el promedio de prestaciones mensuales concedidas, que va desde 86 dólares a un ciego hasta unos 36 a un padre de familia con hijos. El de Vejez oscila en algo más de 67 dólares mientras que el de un incapacitado llegaba a los 74. El de Asistencia General alcanzó los 79 dólares (15).

El Seguro de Desempleo estatal concede indemnización a los empleados de manera permanente cuando temporal e involuntariamente quedan sin empleo.

(14) «Can Affluent America End Poverty?», *U. S. News & World Report*, volumen LXXIII, 7 de agosto de 1972, pág. 23.

(15) Las cifras provienen de *Health Education and Welfare*, Indicators, febrero 1967, páginas 2-24 y 8-25, citadas por DAVID MATZA: «Poverty and Disrepute», capítulo 12, páginas 601-656; ROBERT K. MERTON y ROBERT NISBET (Eds.): *Contemporary Social Problems*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1971, págs. 613-614.

Bajo la ley de Seguridad Social de 1935 los Estados con programas concebidos en estos términos estaban exentos del 90 por 100 de un impuesto federal a cargo del empresario fijado sobre el sueldo en nómina, habiendo actuado todos los Estados durante los últimos treinta años en este sentido. Los programas estatales son administrados por cuerpos de funcionarios bajo la dirección del Departamento de Trabajo.

Desde que los programas son de gestión estatal se dan grandes variedades entre uno y otro Estado en cuanto a las indemnizaciones y otras condiciones. En 1969, por ejemplo, el promedio de indemnización en Mississippi era de 34 dólares que podría compararse con los 72 de Haway. Los niveles de indemnización se habían quedado retrasados con respecto a los niveles salariales. En 1968 la indemnización media semanal del Seguro de Desempleo era aproximadamente un tercio del salario mensual del empleo cubierto por el programa (16).

Aunque el Seguro de Desempleo es un sistema típico de seguro, funciona muy diferentemente del programa de Seguridad Social. El Seguro de Desempleo es un programa para el trabajador con ciertos méritos. Trata de apartar a los no meritorios mediante dos procedimientos: no admitiendo nuevas inscripciones y exigiendo una prueba de trabajo a los ya admitidos. Cerca de veintiséis millones de trabajadores —casi un tercio del total— no están cubiertos por el programa, incluyéndose entre éstos los más marginados laboralmente, como servicio doméstico, agricultores, dependientes de pequeños comercios, trabajos por cuenta propia, etc., aunque se han dado recientes pasos para incluir tales categorías. En general, nadie sabe exactamente de manera sistemática cómo los servicios estatales de empleo administran estas provisiones discrecionales (17).

La Asistencia General fue añadida en 1950 como otro programa de asistencia. Los programas que se han ido examinando fueron creados para categorías particulares de pobres: con hijos a su cargo, ciegos, desempleados. Hoy hay una variedad de programas para grupos particulares; algunos son de tipo seguro, por ejemplo, *Workmen's Compensation* y *Railroad Retirement*; otros son pensiones en efectivo, tales como *Veteran's Pensions*; aun existen otros en los que se ofrecen bienes o servicios, como comida, tratamiento médico, vivienda; existen, además, servicios sociales y programas de rehabilitación. Tales programas están dirigidos por los Gobiernos locales, existiendo enormes desproporciones en los niveles locales en cuanto a quiénes necesitan ayuda, qué clase de ayuda necesitan, en qué cuantía y bajo qué condiciones. A menudo hay

(16) HANDLER, Op. cit., pág. 19.

(17) HANDLER, Op. cit., pág. 20.

limitaciones de treinta a noventa días en los períodos de indemnización y los pagos en efectivo son siempre inferiores a los fijados en los programas especiales. El vestido se concede sólo en casos perentorios. Algunas localidades utilizan un sistema de vales como procedimiento único o principal de ayuda. Existen, igualmente, más o menos severas pruebas para detectar la cuantía de los ingresos y los bienes en propiedad.

PERFIL DE LA POBREZA

La pobreza puede encontrarse en todos los rincones de los Estados Unidos, especialmente en los grandes complejos urbanos y en las zonas rurales aisladas. En el Sur vive el 44 por 100 de los pobres, mayor proporción que en ninguna otra región del país.

Más del 80 por 100 de este grupo lo componen los niños, los viejos y las mujeres.

A pesar de que los negros representan tan sólo el 10 por 100 de la población, su grupo étnico constituye el 80 por 100 del total de pobres. Casi la mitad de las indemnizaciones concedidas con cargo a *Aid to Families with Dependent Children* lo fueron a favor de blancos, un quinto a favor de negros, el 2 por 100 a favor de indios y el 9 por 100 restante a favor de otros grupos raciales diferente de los blancos. Estos últimos constituyen un grupo tan numeroso en virtud de que la población de Puerto Rico y de las islas Vírgenes son así considerados, no clasificándolos erróneamente el Estado de Nueva York como blancos. Parece razonable... que al menos la mitad de ese 9 por 100 sean considerados auténticos blancos. En consecuencia se podrían dar los siguientes porcentajes aproximados de prestaciones por grupos raciales: 54 por 100 a favor de los blancos, 44 por 100 a favor de los negros y 2 por 100 a favor de los indios y de otros grupos no incluídos en el de blancos (18).

Casi la mitad de los pobres viven en el seno de familias sin jefe varón. Por contraste, el 90 por 100 de los norteamericanos con ingresos por encima del nivel de pobreza viven en familias dirigidas por varones.

MITO DE LOS POBRES DESHONORABLES

Los norteamericanos que han triunfado en la vida están casi todos de acuerdo en que un trabajo intenso es algo bueno en su esencia, al obtenerse a través de él no sólo los medios necesarios para la subsistencia, sino la propia

(18) ROBERT MUGGE: «Aid to Families with Dependent Children», *Social Security Bulletin*, vol. XXVI, 3 de marzo de 1963, pág. 3.

estimación y el objetivo de la vida. Ante la realidad de la existencia de cientos de miles de personas incapaces de desempeñar un trabajo de tales características, presumen un tanto a la ligera que ello es debido a su falta de vocación por el trabajo, es decir, y en términos más vulgares, a su pereza natural.

Los «pobres de mala reputación» son aquellos que permanecen sin empleo, o desempeñan puestos de trabajo de manera irregular, incluso durante los períodos de pleno empleo y de prosperidad. Este grupo no incluye a los desempleados o irregularmente empleados en períodos de falta de puestos de trabajo» (19). Es más difícil de lo que a primera vista parece detectar quiénes son los pobres capacitados para el trabajo que permanecen desempleados o irregularmente empleados en los períodos de pleno empleo, en especial en los sectores del país en los que el desempleo se ve sujeto a frecuentes y relativamente drásticas fluctuaciones (20). Ocurre, además, que los Estados imponen, por lo general, diferentes condiciones de admisión a la Asistencia General. El carácter del programa AFDC convierte en institucionalmente inexistentes a los varones cuando se ven relacionados con mujeres e hijos acogidos a sus beneficios. Existe, por último, buen número de personas que viven en una pobreza deshonorables, al margen de los sistemas de bienestar social, por toda una serie de razones. La ilegitimidad es un signo permanente de deshonor, incluso en barrios en los que es relativamente tolerada y permanentemente mantenida. Haber estado en prisión es otro indicador de deshonor, junto a la deserción o a la separación. De acuerdo con Matza, «podría estimarse por lo bajo que un 25 por 100 de las familias AFDC pueden ser consideradas como deshonorables según los moldes clásicos aceptados por la comunidad; tirando por lo alto, el porcentaje podría estimarse en un 45 por 100» (21).

El fenómeno de la existencia de ladronzuelos acogidos a los sistemas de bienestar social se achaca, en parte, a las medidas proteccionistas establecidas en favor de los pobres, sobre todo de las calificadas como deshonorables. Las pruebas demuestran, por el contrario, que sólo una pequeña proporción de

(19) DAVID MATZA: «Poverty and Disrepute», capítulo 12, págs. 601-656; ROBERT K. MERTON y ROBERT NISBET (Eds.): *Contemporary Social Problems*, Harcourt Brace Jovanich, Nueva York, 1971, pág. 615. Puede consultarse también *Do The Poor Want to Work? A Social-Psychological Study of Work Orientations*, Brookings Institution, Washington, D. C., 1972.

(20) STANLEY LEBERGOTT: «Economic Crises in the United States»; Special Committee on Employment Problems: *Readings In Employment*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1960, págs. 86-87; también puede consultarse a JAMES M. PIERCE: *The Condition of Farm Workers and Small Farmers in 1971*, The National Sharecroppers Fund Nueva York, 1972.

(21) MATZA, Op. cit., pág. 617.

los beneficiados por estas medidas se dedican a actividades tan reprobables (22).

Particularmente dudoso es el argumento de que la pobreza es el resultado de los estados de pereza. Sobre el particular puede citarse a Goodwin cuyas conclusiones podrían resultar demasiado optimistas, aunque dignas de crédito:

Los acogidos a los sistemas de bienestar social independientemente de su raza o del tiempo que permanezcan en tal situación, tienen esencialmente la misma moral de trabajo y las mismas aspiraciones que los pertenecientes a los de la clase media.

Los muchachos acogidos a los sistemas de bienestar social que viven en hogares sin padre de familia mantienen una fuerte moral de trabajo a pesar de vivir en tales condiciones de dependencia a lo largo de toda su vida. La idea generalizada de que los sistemas de bienestar social debilitan la moral de trabajo de los jóvenes no tiene bases apropiadas en qué apoyarse.

Las madres acogidas a los sistemas de bienestar social tienen una particular influencia en la orientación de sus hijos, modelados por instituciones al margen de las familiares.

Las personas de color confían menos en sus aptitudes para triunfar en el trabajo que los blancos. Sorprendentemente, los negros que se han instalado en nueva residencia procedentes de un «ghetto», se muestran tan inseguros como los negros acogidos a los sistemas de bienestar social. Los blancos, por lo general, confían más en sus aptitudes para triunfar en el trabajo, incluso si están acogidos a los sistemas de bienestar social.

Los pobres con mayor moral de trabajo dan muestras de gran falta de confianza, lo que sugiere que las personas que más estrictamente identifican su propia estimación con el trabajo sufren la mayor pérdida de confianza cuando fracasan.

La predisposición a aceptar los sistemas de bienestar social siguen líneas económicas más que raciales. Los pobres se muestran más propicios a aceptar los sistemas de bienestar social, con independencia de su condición de blancos o negros. Ninguno de los grupos de pobres considera al bienestar social como una amenaza para sus objetivos materiales o para su moral de trabajo.

Particularmente interesante fueron las conclusiones de Goodwin sobre las mujeres en el *Work Incentive Program* (WIN), de fiananciación federal. Goodwin puso de manifiesto, en primer lugar, que las madres de raza negra que más decididamente aceptaban el sistema de bienestar social eran las menos propicias a trabajar una vez excluidas del programa. A pesar de sus elevadas

(22) *Ibid.*, pág. 619.

aspiraciones y moral de trabajo se inclinaban a renunciar a los esfuerzos que comporta el trabajo y a conservar permanentemente la seguridad ofrecida por los sistemas de bienestar social. De acuerdo con Goodwin, esto no ocurre porque rechacen el valor intrínseco del trabajo, sino porque han fracasado en repetidos intentos y encuentran los sistemas de bienestar social como una alternativa aceptable. En segundo lugar, las madres que dejan el programa WIN sin conseguir un trabajo, es decir, las que fracasan de nuevo en el mundo del trabajo, encuentran los sistemas de bienestar social más aceptables que al principio de su vida laboral. Todo ello sugiere que el programa WIN puede reducir la empleabilidad de muchos de sus participantes.

Si los indigentes de todas las edades y razas identifican su propia estimación con el trabajo, ¿por qué no se dedican exclusivamente a él para salir del estado de pobreza en que se encuentran? ¿Por qué aumentan las relaciones de inscritos en los programas de Seguridad Social en lugar de reducirse?

Según el punto de vista de Goodwin la explicación de esta contradicción está en que la actividad de trabajo de una persona está determinada más por sus convicciones e intenciones que por las metas alcanzadas. Las mujeres negras acogidas a los sistemas de bienestar social pueden haber estado trabajando de acuerdo con un objetivo trazado y, sin embargo, siguen aceptando la ayuda del Estado porque han fracasado en el trabajo y temen fracasar de nuevo si lo intentan otra vez. Entonces está ocurriendo que la sociedad norteamericana es la culpable de que los trabajadores de raza negra no sientan de manera total el estímulo por el trabajo. Este grupo étnico, teniendo en cuenta que realizan su trabajo en condiciones menos favorables que los blancos, muestran un elevado nivel de inseguridad cuando se encuentran acogidos a los sistemas de bienestar social. La falta de idénticas oportunidades en unos y otros puede explicar más que ningún otro argumento el crecimiento de las listas de beneficiarios de los programas.

El actual programa WIN ha fracasado, afirma Goodwin, en el sentido de que la mayoría de los participantes termina perdiendo sus trabajos o se ve obligada a aceptar los peor pagados de toda la sociedad. En uno u otro caso el resultado es el aumento psicológico de la dependencia a las ayudas estatales y la apatía por superarse en el trabajo. Por otra parte, las madres acogidas a los sistemas de bienestar social y sus hijos podrían ser favorecidas hasta un nivel adecuado, sin que se lesionase su moral de trabajo, teniendo cuidado que la ayuda concedida no provoque ningún sentimiento de fracaso.

El trabajo de Goodwin sugiere, en definitiva, que la situación de los pobres no puede atribuirse a una desviación de metas o a una desviación de tipo psicológico, así como que los pobres no están más predisuestos a situar-

se en unos niveles de pobreza y dejar de trabajar, que lo puedan estar los de la clase media.

Otros estudios, obtenidos de informes gubernamentales, muestran argumentos que desaprueban el que la pobreza sea el resultado de la pereza del individuo (23).

Handler concluye que «Reformar mediante procedimientos preventivos conduce siempre al fracaso», afirmando que «este primitivo y normativo sistema se está imponiendo indiscriminadamente. Los beneficiarios del programa AFDC están a merced de decisiones individualizadas y discrecionales, siendo poco lo que ellos puedan hacer para impedirlo» (24).

Por lo que a la «Reforma por la rehabilitación» respecta «no se han hecho intentos sistemáticos para saber qué servicios son los que los pobres realmente necesitan y en qué medida ellos valoran tales servicios» (25). En efecto, puede decirse que a los beneficiados les va también precisamente porque no están realizando el trabajo que les corresponde» (26).

Los pobres físicamente capacitados para trabajar, pero que no ocupan un puesto de trabajo, constituyen sólo el 12 por 100 de la población considerada indigente. Lo que es más, la mayoría de ese 12 por 100 son mujeres sin responsabilidad de familia y sólo el 1,5 por 100 del total son hombres con plena capacidad laboral.

El 25 por 100 de los pobres trabaja pero no gana lo suficiente para salir de la categoría de necesitados. La mayoría de los 14,3 millones de personas que se elevó por encima del nivel de pobreza entre 1960 y 1971 estaban en familias con un jefe varón o en familias en las que al menos uno de sus miembros tenía un trabajo de plena dedicación. Permaneciendo todavía en la actual categoría de pobres se encuentra una gran proporción de niños, viejos y madres de niños pequeños cuyos padres no viven con la familia.

Por eso resulta más difícil a estos grupos liberarse de los lazos de la pobreza, ante la imposibilidad de salir a la calle en busca de trabajo.

La carencia de puestos de trabajo y de buenos salarios cuando se desempeña alguno, son las principales razones de por qué los pobres permanecen pobres.

Aunque más de la mitad de los cabezas de familias pobres ocuparon algún cargo en 1971, sólo un quinto de ellos trabajó con horario completo durante todo aquel período.

(23) «Can Affluent America End Poverty?», *U. S. News & World Report*, volumen LXXIII, agosto 1972, págs. 23-29.

(24) HANDLER, Op. cit., pág. 44.

(25) Ibid., pág. 56.

(26) Ibid., pág. 54.

Mientras que el índice de desempleo ha venido oscilando en el 6 por 100 de toda la fuerza laboral de la nación, el porcentaje de los ciudadanos sin trabajo en los suburbios urbanos se acerca al 10 por 100. Un estudio dirigido por el Subcomité del Senado sobre Empleo, Mano de Obra y Pobreza puso al descubierto que el 35,5 por 100 de los residentes en ciudades del interior estaban ganando, en 1970, menos de los 80 dólares a la semana necesarios para que una familia de cuatro miembros se mantenga por encima del nivel de pobreza.

FALTA DE PUESTOS DE TRABAJO

Es, generalmente, poco conocido la relación que existe entre mercado de trabajo y pobreza en las zonas interiores de Norteamérica, desde el momento en que los puestos de trabajo no existen sólo allí. Y un problema que nadie ha podido resolver todavía es la predisposición de los pobres norteamericanos a desempeñar puestos de trabajo que exigen mínimas aptitudes, y que, por consiguiente, están mal retribuidos. Un estudio realizado en 1971 descubrió que sólo dos de cada diez trabajadores pobres ocupaba un puesto altamente cualificado, proporción que puede compararse con la de cinco por cada diez de la categoría de no pobres; como conclusión puede afirmarse que la mayoría de los trabajadores pobres son relegados al llamado mercado laboral de segunda categoría.

La falta de instrucción complica la situación laboral. Estudios gubernamentales señalan que sólo tres de cada diez padres de familias pobres, de veinticinco o más años, han hecho estudios de segunda enseñanza, proporción a comparar con la de seis de cada diez referida a las clases no pobres (27), lo que pone bien de manifiesto la afirmación anterior.

(27) Debe hacerse notar que uno de los grandes mitos en Norteamérica es el de que la educación puede resolver todos los problemas y en especial la idea de que un título escolar es una puerta abierta que garantiza el éxito. Pueden consultarse otros estudios críticos como: HARRY S. BROUDY: *The Real World of Public Schools*, Harcourt, Brace Jovanovich, 1972; SHEPARD GINANDES: *The School We Have*, Delacorte, New York, 1973; MORRIS ROSENBERG: *Society and the Adolescent Self-Image*, Princeton University Press, N. J., 1965; W. LLOYD WARNER, ROBERT J. HAVIGHURST y MARTIN LOEB: *Who Shall be Education?*, Harper & Row, New York, 1944; NEAL H. ROSENTHAL y JANICE NEIPORT HEDGE: «Matching Sheepskins with Jobs», *Monthly Labor Review*, vol. LXXXI, 9, noviembre de 1968, págs. 9-15; CLARK KERR: *The Uses of the University*, Harvard University Press, Cambridge, 1963; WARREN B. MARTIN: *Alternative to Irrelevance*, Abingdon Press, New York, 1968; BURTON R. CLARK: *Educating the Expert Society*, Chandler, San Francisco, 1962; NEVITT SANFORD (Ed.):

SALARIO MÍNIMO

Por muy extraño que parezca, aumentar el salario mínimo no tiene los efectos positivos que de ello cabría esperarse, en cuanto a la lucha que se libra contra la pobreza, dado que muchos empresarios quieren deshacerse de los no cualificados, de los miembros de grupos minoritarios y de otros trabajadores marginados, con tal de no pagar el nuevo salario. Sin embargo, el Congreso está preparando la subida del salario mínimo, desde 20 a 40 centavos la hora.

La cuestión se complica por el hecho de que de los 13,6 millones de adultos norteamericanos, beneficiarios de algún programa de bienestar social, menos del 1 por 100 son hombres capacitados. El mayor grupo de adultos en edad de trabajar, incluidos en las ayudas estatales, está compuesto de 2,5 millones de madres, la mayoría de las cuales cabezas de familia sin ningún hombre presente. Y, por lo menos, el 55 por 100 de las madres acogidas a los sistemas de bienestar social tienen poca o ninguna capacidad de empleo, al tener a su cargo el cuidado de niños pequeños o al verse afectadas por algún problema físico o mental. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social estima que sólo el 34 por 100 de las madres acogidas al sistema de bienestar social son trabajadores en potencia, incluso recibiendo oportuna instrucción para el desempeño del trabajo y librando los días preceptivos para el cuidado de los hijos. Además, incluso bajo condiciones ideales, ¿cuántas madres encontrarían trabajo en el mercado laboral del momento actual? Es un error instruir profesionalmente a un acogido al sistema de bienestar social para que desempeñe un trabajo que incluso podría no existir y, como señala Goodwin, las mujeres que no consiguen obtener un trabajo después de recibir una formación profesional con cargo a los presupuestos del Estado se sienten más dependientes de la ayuda estatal que antes de entrar en el programa. Esto es lo que separa de manera casi permanente a las madres de familia del mercado de trabajo.

The American College, Wiley, New York, 1962; JAMES McEVOY y ABRAHAM MILLER: *Black Power and Student Rebellion: Conflict on the American Campus*, Wadsworth, Belmont, Calif., 1969; AMITAI ETZIONI (Ed.): *Social Profile: USA Today, From The New York Times*, Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1970, Chapter 4, «Education for All?», págs. 141-184.

LOS ANCIANOS

Para los 4,7 millones de ancianos norteamericanos que vivían en niveles de pobreza aprobó el Congreso en 1972 un 20 por 100 de aumento en concepto de Seguridad Social. Este ha sido el mayor aumento producido desde la guerra de Corea (que sólo fue temporal), sin que nadie le haya objetado, excepto algunos intelectuales. «Esto ocurrió en una época de revolución de los contribuyentes a niveles federal, estatal y local. Fue en la época en que incluso George Wallace habló del sentido de frustración de las clases medias y superiores al participarles que el sistema impositivo era injusto. Esto ocurrió en un año electoral» (28).

Y, sin embargo, el Congreso lo aprobó, sin casi votos en contra, y el Presidente Nixon firmó dos leyes que elevarían los impuestos de los norteamericanos de la clase media en la cuantía de 165 dólares en 1973 y otros 70 en 1974. Pero para más de cuatro norteamericanos y medio, en la «edad de oro», esta ayuda no era suficiente, ya que sólo algunos jubilados podrían elevarse gracias a ella por encima del nivel de pobreza, aunque para otros, especialmente los que tenían la Seguridad Social como único medio de vida, el aumento no sería suficiente para hacerles traspasar tan trágica frontera. Los pagos varían de Estado a Estado (29). En Alaska, por ejemplo, la base fue fijada en 7.200 dólares y los pagos compensatorios oscilan entre 152 por mes en Tennessee a 235 en Connecticut.

El pago medio de Seguridad Social para una sola persona bajo la nueva escala es de 1.932 dólares al año. Una pareja jubilada tiene asignada 3.228 dólares. Los últimos niveles oficiales de pobreza de los ancianos está en 1.931 dólares para una sola persona y en 2.424 para una pareja.

(28) EDWIN L. DALE (Jr.): «The security of social security: The Young Pay for the Old», *The New York Times Magazine*, 14 de enero de 1973, págs. 8 y sigs. El título de este estudio indica la agudeza del ataque al sistema de Seguridad Social.

(29) Una buena visión histórica de la Seguridad Social la proporcionan las siguientes obras: RICHARD A. WATSON: *Promise and Performance of America Democracy*, Wiley, Nueva York, 1972, págs. 538-541; DANIEL P. MOYNIHAN: *The Politics of Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, Random House, Nueva York, 1973; CLIFTON D. BRYANT: *Social Problems Today: Dilemmas and Dissensus*, Lippincot, Filadelfia, 1971, págs. 239-240, 244; WALTER E. VOLKMOER: *American Government*, Appleton-Century-Crofts, Nueva York, 1972, páginas 794-798.

PLAN DE AYUDA FEDERAL EN FAVOR DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La reciente fundación del programa de servicio social por parte del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social va a provocar otro explosivo aumento en los gastos federales de ayuda a los pobres. En relación con el mismo está la ley aprobada en 1962 y liberalizada en 1967, bajo la cual Washington paga el 75 por 100 de los costos de los servicios sociales facilitados por los Estados a ciudadanos necesitados y a antiguos o potenciales receptores de bienestar social.

La teoría del plan es colaborar en que algunas gentes rompan los lazos de dependencia de la ayuda estatal e impedir a otros que sigan engrosando las filas de los acogidos a los sistemas de bienestar social, que en 1972 ascendían a más de quince millones (30). Los servicios ofrecidos oscilan entre el cuidado del niño, a los centros para personas de edad, desde asesoramiento en cuestiones de simple educación elemental o laboral, hasta tratamiento de alcohólicos o drogadictos.

Sin que pueda ponerse techo a tales gastos, éstos han escalado desde 1969 la cota de los dos mil millones, partiendo de 387 millones. La administración Nixon ha acuciado al Congreso para que ponga un límite a esta escalada, pero la Cámara de Representantes ha rechazado tal proposición.

Algunos Estados no se están dando cuenta de que la liberalización de 1967 establecía que las agencias de bienestar social pueden comprar servicios de otras agencias públicas o privadas, con la carga para el Gobierno Federal de pagar tres dólares por cada dólar gastado por el Estado. De esta manera, veintisiete Estados estuvieron pendientes, en 1972, de que el Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social estableciese nuevos programas sociales o potenciase los ya existentes. En efecto, algún Estado ha podido cortar sus propios gastos de bienestar social, convirtiendo los servicios previamente pagados con fondos estatales, en otros servicios que pueden ser financiados en un 75 por 100 por el Gobierno federal y en un 25 por 100 por el estatal.

Los servicios sociales están definidos como aquellos que sirven para «preservar, rehabilitar, reunir y fortalecer la familia, ayudando a sus miembros a alcanzar o retener la capacidad necesaria que da acceso a la independencia personal».

Tales servicios incluye las residencias de niños, ayuda a madres solteras, servicios de protección a la infancia, administración de dinero, ayuda en

(30) «Services to the Poor and Their Runaway Costs», U. S. News and World Report. Vol. LXXIII, 14 de agosto de 1972, págs. 26-28.

materia de vivienda, instrucción personal, trabajos caseros, ayuda a atrasados mentales, rehabilitación de incapacitados, diversas facetas de ayuda a la vejez, etc.

Una sola familia puede hacerse acreedora a varios de los servicios ofrecidos. En 1971 uno o más de los servicios relacionados llegó a unos seis millones de personas, más unas cuatrocientas mil familias y cien mil individuos calificados como antiguos o potenciales receptores de bienestar social. A causa de los crecientes gastos ocasionados por los sistemas de Seguridad Social, diecinueve Estados, más el distrito de Columbia, suprimieron los pagos que se estaban realizando desde 1969. Los crecientes gastos han sido la principal razón de la premura de los Estados de que el Gobierno federal sea quien asuma esta carga. Pero el problema básico sobre el empleo de los fondos federales permanece. Las nuevas normas dadas por el Ministerio competente pretenden hacer más responsables a los Estados. Lo que deben hacer éstos es fijar los márgenes del programa, de manera que los dólares sean aplicados más sistemáticamente a la solución de los problemas, y no sólo a extender desordenadamente los servicios (31).

COSTO DEL FRACASO DE ESCOLARIZACIÓN

Un Comité Senatorial sobre Igualdad Escolar de Oportunidades, trató, en enero de 1973, de aunar la batalla que había de librarse contra la pobreza y la segregación con la dirigida en favor de la educación de las clases bajas (32).

El informe de 440 páginas dado por el Comité afirmaba que las escuelas de los Estados Unidos están «hundiendo a millones de niños». Tras numerosas páginas de datos estadísticos, se llegó a demostrar que los pobres y los grupos minoritarios de niños obtienen menores beneficios educacionales que el resto de los otros niños. El informe da la cifra de setenta y siete mil millones de dólares como gastos que ocasionan los sistemas de bienestar social, a los que hay que añadir los derivados de la trasgresión de las leyes, todos ellos imputables a la inadecuada educación dada a los niños y a los jóvenes adultos.

El informe Mondale, tras dos años de gestación, aparecía en un momento inoportuno. En efecto, Gaspar Weinberger, secretario del Ministerio de Salud, Educación y Bienestar Social, parecía confirmar los rumores de que la

(31) Ha habido conflictivos puntos de vista sobre el uso de los dólares federales dedicados a los servicios sociales; sobre el particular ver «Services to the Poor...», páginas 27-29.

(32) «Guide to Inequality», *Newsweek*, vol. LXXXI, 22 de enero de 1973, página 81.

Administración Nixon, aunque lo considerase necesario, se negaría a hacer gastos de los votados por el Congreso en el sector de la educación.

El informe, con sus trece mil páginas de pruebas, es un manual de la desigualdad racial. Ponía de manifiesto que el 43,8 por 100 de los adultos negros tenían menos de nueve años de escolaridad, comparado con el 26,6 por 100 de la escolaridad de los blancos. Asimismo descubría que dos tercios de los indios americanos no habían pasado nunca de la enseñanza primaria y que en Texas, donde el 18 por 100 de la población están mezclada con la mejicana, menos del 1 por 100 de los matriculados en la Universidad estatal es de habla hispana. El Comité encontró que a pesar de que la segregación existente había remitido en el Sur durante los últimos cuatro años, podía decirse que se había reducido casi de manera total en el Norte y en el Este.

Los puntos conflictivos que el informe contiene «han contribuido a deteriorar la confianza en la justicia de las exigencias constitucionales... Nuestro principio nacional de igualdad en la educación está en peligro.

El Comité recomienda un programa comprensivo para el desarrollo de la primera infancia, incluido más y mejor personal a su servicio, centros de guardería y asistencia profesional en el hogar. Una ley parecida fue votada por el Presidente Nixon en 1971. También se incitaba a la urgente ayuda federal en favor del desarrollo de nuevos programas de televisión infantil parecidos a «Sesame Street», y proponía un aumento de mil millones y medio para pobres y grupos minoritarios de niños. Como parte primordial en la integración en sus primeros grados, el Comité apeló a los esfuerzos federales para eliminar la segregación en la vivienda que conduce a la segregación escolar, y recomendó una ayuda adicional de cinco mil millones de dólares dedicados a la educación. El informe Mondale pedía 8.000 millones de dólares por encima de los gastos normales de educación (33).

TENDENCIAS Y FUTURO PROBLEMÁTICO

La extensión desmesurada de las redes de Seguridad Social en los Estados Unidos no tiene en realidad ninguna raíz histórica representativa de un

(33) En efecto, algunas fuentes federales predijeron, en enero de 1973, que dos normas de la ley de Educación elemental y secundaria de 1965 iban a ser ampliamente revisadas: ayuda a las innovaciones educacionales y a la mejora de los departamentos estatales de educación. El presupuesto reduciría, igualmente, la «ayuda impacto» a las escuelas locales que atienden gran proporción de niños que viven en instalaciones federales y la Administración, aunque gastase más en su educación superior, no estaba dispuesta a conceder subvenciones a pesar de que el Congreso había aprobado una ley en este sentido en 1972.

modelo derivado de formas básicas de «bien hacer», cada una sirviendo ocasionalmente los «intereses de la Humanidad» (34).

Originariamente, el primer «servicio social» fue en Norteamérica el cuidado de un individuo por parte de su propia familia, de sus amigos íntimos y, a veces, de un extraño. En tiempo de la guerra civil una nueva tendencia surgía en la actividad de asistencia a los necesitados desarrollada rápidamente durante el Movimiento Progresista, que fue la aparición de las organizaciones voluntarias, la mayoría de las cuales interesadas en las condiciones de los inmigrantes. Eran fundamentalmente urbanas en sus principios, apadrinadas por instituciones religiosas, y voluntarias en su organización. De manera gradual, y después algo más aceleradamente, el Gobierno comenzó a participar, primero a escala local, luego estatal y, finalmente, nacional, haciéndose cargo de la asistencia social en los campos de la caridad, recreo y salud. Una inexorable expansión de los programas públicos y privados de asistencia social había alcanzado proporciones incalculables a mediados del siglo XX, a pesar de que muchos norteamericanos seguían creyendo en la inutilidad de las organizaciones voluntarias.

La terminología ha experimentado también una evolución considerable, siendo el cambio más expresivo el de «caridad» por «asistencia social». ¿Qué ha ocurrido con expresiones como «huérfano», «asilo», «granja pobre», «benevolencia», «facilitar el camino del inmigrante», «niño de la calle» y «bien hacer»? Actualmente las frases «salud, bienestar social y recreo», «vivienda», «trabajo social psiquiátrico», «servicio casero», «recreo para ciegos», «centro de ancianos», «rehabilitación», «servicios de adopción», «*United Fun*», «niños atrasados», «ciudadanos sin cultura» y «programa de seguro social», son más usados.

Y aún hoy los gastos gubernamentales sobre asistencia social en los Estados Unidos han alcanzado un punto que resulta amenazador para los Estados y ciudades, viéndose igualmente afectado el tesoro de los Estados Unidos con los crónicos déficits federales. Muchos gobernadores y alcaldes, junto con los recientes Presidentes norteamericanos, consideran los ascendentes costos de la asistencia pública y los programas médicos como el problema interior más crucial de la nación. Los funcionarios estatales y locales afirman que las indemnizaciones concedidas al amparo de las leyes dadas en relación con los programas de bienestar social están forzando un corte en otros servicios vitales, tales como la seguridad pública, educación y transporte. La carga que soportan los contribuyentes se ve agravada con otros programas de ayuda, como forma-

(34) VAUGH DAVIS BERNET: *Welfare in America*, University of Oklahoma Press, Norman, 1960, pág. 3.

ción profesional, vivienda, servicios legales para pobres, centros de salud y otros elementos sobre la «guerra a la pobreza».

Todos estos programas de bienestar social, seguridad social, programas médicos y sanitarios, indemnizaciones a excombatientes, educación y vivienda, no han hecho más que poner de manifiesto el desfase entre su costosa financiación y los resultados obtenidos. Así lo exponía una alta personalidad en un mensaje difundido el 22 de enero de 1971: «Los actuales sistemas de bienestar social se han convertido en monstruos y en continuos ultrajes contra la comunidad, contra los contribuyentes y particularmente contra los niños que se pretende proteger».

JOSEPH S. ROUCEK

(Traducción de JUAN DE LA QUINTANA ORIOL.)

