

## CRISIS DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL PUBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS

A nadie gusta hoy en América la Asistencia Social Pública. Ocupa una zona de fuego cruzado entre los que la sufragan, los que la administran y los que la reciben. Constituye el blanco de las críticas de todas las tendencias políticas. Algunos preferirían verla desaparecer, para sustituirla por un método nuevo. Otros se conformarían con sólo verla desaparecer. Pero en lo que están todos de acuerdo es en que actualmente hay algo que «no va» en la manera como es enfocado el sistema de la Asistencia Social Pública, así como en lo horriblemente cara que resulta.

Las protestas llegan, incluso, de los que se benefician de ella (1). En la mayoría de los ghettos de las ciudades americanas la gente no soporta el «Establecimiento» y es frecuente ver cómo la Oficina de Asistencia Social más próxima es objeto de sus iras. Asistimos a un «movimiento de derechos de Seguridad Social» entre las clases pobres de las ciudades. Estos movimientos aparecen por todos los puntos del país: Maw (*Mothers for Adequate Welfare*), en Boston; Mom (*Mothers Organized Movement*), en Wichita, Kansas; Cufaw (*Citizens United for Adequate Welfare*), en Cleveland. Todos ellos están consiguiendo notables resultados a escala personal, regional y nacional.

Pero tales campañas han producido, igualmente, un movimiento de sentido contrario, cuyo principal objetivo es poner al descubierto los abusos en esta materia. Muchos contribuyentes se preguntan indignados por qué tienen

---

(1) En el trabajo «The Needy and the Law: Court Slow on Welfare Rights», *Christian Science Monitor*, de 6 de febrero de 1969, se dice: «Los derechos reclamados por los necesitados que viven de la asistencia pública o en barrios pobres, han sido expuestos con creciente insistencia por los abogados laborales», pero «han podido comprobar que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha aplazado para un posterior día algunos de los problemas más acuciantes sobre esta materia». Las normas sobre residencia han sido consideradas como una violación del derecho de los necesitados americanos de moverse libremente por su país en busca de «mejor oportunidad y esperanza», como dijo su abogado —Archibald Cox de Harvard— delante del Tribunal.

que pagar más que quienes no trabajan y quienes «deliberadamente continúan viviendo de los fondos públicos».

Uno de los mayores dilemas que tiene que hacer frente la población de los Estados Unidos es el que corresponde a la pregunta de por qué en una época de decidida progresión continúan aumentando las listas de beneficiarios de la Asistencia Social. La Administración Nixon, así como cada Condado, cada ciudad y cada Estado de la nación, están implicados en este dilema.

La Asistencia Social creció de manera espectacular en la década de los años 1950 y de manera explosiva en la de los años 1960. En la actualidad sus demandas de fondos son tan apremiantes, especialmente a nivel local, que se presiona para detener su marcha ascendente, y si es posible dar marcha atrás.

En la última década, de elevado nivel de prosperidad, se han incorporado unos 2.9 millones de americanos, con lo que en la actualidad son nueve millones los que están recibiendo asistencia social (2). Los gastos han aumentado incluso más rápidamente. Excluyendo la Seguridad Social y otros planes de Seguro estatal, el coste de la Asistencia Social a todos los niveles de gobierno es de 5.5 billones de dólares al año; de esta cantidad el Gobierno federal paga algo más de la mitad, los Ayuntamientos alrededor del 12 por 100 y los Estados un tercio.

Muchas ciudades, incluyendo los Gobiernos locales de ciertas barriadas, están descubriendo que la Asistencia Social les está amenazando con la bancarrota. En algo más de dos años la ciudad de Nueva York ha visto engrosar el número de los registrados en la asistencia en proporción parecida a la población total de Miami, pues, en efecto, los aumentos son del orden de 20.000 mensuales (en diciembre de 1968, 50.000 personas fueron registradas en la Asistencia Social de la ciudad) (3), y a finales de enero de 1965 existía un millón de beneficiarios sociales, lo que representa uno de cada ocho residentes en Nueva York. Otras ciudades de América han conocido parecida progresión (4).

---

(2) «Time Essay: Welfare and Illfare: The Alternatives to Poverty», *Time*, XCII, 24, 13 de diciembre de 1968, págs. 25-26.

(3) JULIUS HORWITZ: «A Portrait of New York's Welfare Population: In One Month, 50.000 Persons were Added to the City's Welfare Rolls», *New York Times*, 26 de enero de 1969, 21 folios.

(4) Estas cifras y las que se den a lo largo de este artículo son, a veces, contradictorias unas de otras, por eso también se citan los respectivos autores de las mismas.

## DEFINICIONES Y CATEGORÍAS

Un estudio inteligible de la Asistencia Social obliga a volver a los escritos de los trabajadores sociales que han delimitado su campo de acción con sumo cuidado, haciendo una distinción entre situación de trabajo, grupo de trabajo y lo que ellos califican de «organización comunitaria» (5).

Vamos a considerar la Asistencia Social no en términos de trabajo social, sino más bien dentro del marco sociológico, puesto que lo primero supondría una visión del aspecto profesional y lo segundo un esfuerzo científico social por comprender los procesos y problemas sociales de la conducta humana que se presentan en la comunidad local y en la nación entera. De este modo el término Asistencia Social ha pasado a identificarse, tal y como se le viene utilizando normalmente, con los conceptos de *relief* (beneficencia o socorros) *public assistance* (asistencia pública) y a veces *public charity* (caridad pública), expresión esta última un tanto despectiva en su conjunto. En pocas palabras, hace referencia al sistema por el cual la sociedad da ayuda directa, normalmente bajo la forma de pagos en metálico, a individuos y familias necesitadas.

La beneficencia difiere en algo importante de los variados programas americanos de «Guerra a la pobreza», tales como el *Job Corps* y sus cursos profesionales para gente joven. Estos esfuerzos a largo plazo tienen como objetivo llegar a las mismas raíces de la pobreza, al pretender cambiar las condiciones que la crea. La beneficencia, en sentido comparativo, no cambia realmente nada, pues sólo trata de dar justo lo imprescindible a los más necesitados para impedir que pasen hambre o que sigan durmiendo en las vías públicas. De manera ideal, el blanco principal de tales prestaciones debería ser poner a flote a ciertas personas en épocas de crisis financiera temporal. Desgraciadamente los ingresos de beneficencia son frecuentemente la fuente de ingre-

---

(5) Se remite a los siguientes estudios: H. H. STROUP: *Social Workman Introduction to the Field*, American Book Co., Nueva York, 1960, capítulo I; HERBERT APTEKAR: *Basic Concepts in Social Case Work*, University of North Caroline Press, Chapel Hill, 1941; HERBERT BISNO: *The Philosophy of Social Work*, Public Affairs Press, Washington, D. C., 1952; NATHAN COHEN: *Social Work in the American Tradition*, Dryden Press, Nueva York, 1958; ARTHUR FINK, EVERETT WILSON y MERRILL NOVNER: *Field of Social Work*, Holt, Nueva York, 1955; WALTER FRIEDLANDER: *Introduction to Social Welfare*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. Y., 1961; GORDON AMILTON: *Theory and Practice of Social Case Work*, 1951; CORA KASIU (Ed.): *New Directions in Social Work*, Harper, Nueva York, 1954; ARTHUR MILES: *American Social Work Theory*, Harper, Nueva York, 1954; HERBER STROUP: *Community Welfare Organization*, Harper, Nueva York, 1952.

sos única y permanente del que los recibe. La cuestión de saber si esta anomalía debe achacarse al propio sistema, a los mismos pobres o a ambos por igual, está provocando las más vivas discusiones.

### LA ASISTENCIA SOCIAL PÚBLICA

La Asistencia Pública ha sido el blanco de las más ásperas críticas. Nos referimos al sistema federal-estatal creado por la *Social Security Act*, que proporciona asistencia económica y médica a las familias con hijos necesitadas y a las que son pobres a causa de la edad, ceguera u otra tara física. La palabra *Welfare* (asistencia social) abarca hoy en los Estados Unidos una variedad de servicios gubernamentales tales como la educación, salud y cuidados médicos. Pero es el programa de *Public Assistance* al que se refiere la mayoría de las personas cuando hablan de *Welfare* (6).

La Asistencia Social tal y como es hoy conocida en los Estados Unidos empezó en la década de los años 1930, durante la peor depresión conocida de su historia (7). Por aquella época, millones de americanos quedaron sin tra-

---

(6) ROBERT THEOBALD: *Social Policies for America in the Seventies: Nine Divergent Views*, Doubleday, Garden City, N. Y., 1968; LEONAR BAKER: *The Guaranteed Society*, Macmillan, Nueva York, 1968; LUBOVE: *The Professional Altruist: the Emergence of Social Work a Career 1880-1930*, Harvard University Press, Cambridge, 1965; E. K. FALTERMAYER: «A way out of the Welfare Mess», *Fortune*, julio 1968, páginas 62-67; PHILIP KELIN: *From Philanthropy to Social Welfare: an American Cultural Perspective*, Jossey-Bass, San Francisco, 1968; M. SMITH GEORGINA: *On the Welfare: Characteristics of Newark's General Assistance Caseload*, Rutgers, Institute of Managements & Labor Relations, New Brunswick, N. Y., 1967; G. Y. STEINER: *Social Insecurity: the Politics of Welfare*, Rand MacNalley, Chicago, 1966; RICHARD C. CORNUELLE: *Reclaiming the American Dream*, Randon House, Nueva York, 1965; RICHARD M. ELMAN: *The Poorhouse State: the American Way of Life on Public Assistance*, Dell, Nueva York, 1968; BELVA DETLOF: *Welfare Wonderland: the Inside Story of Welfare Abuses*, Constructive Action, Wittier, California, 1968; RICHARD TITMUSS: *Commitmen to Welfare*, Pantheon, Nueva York, 1968; JULES ABELS: *The Welfare State: A Mortgagege on American Future*, Duell, Sloan & Pearce, Nueva York, 1951; FRED KRINSKY y JOSEPH BOSKIN: *The Welfare State: Who is my Brother's Keeper?*, Free Press, Glencoe, Ill., 1968, etc.

(7) HENRY GABRIEL RALPH: *The Course of American Democratic Thought*, Ronald Press, Nueva York, 1956, capítulo 17, «La evolución de la Filosofía de la Asistencia Social General», págs. 208-226; WALTER A. FRIEDLANDER: *Introduction to Social Welfare*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. Y., 1968, capítulo 3, «Historia de los servicios voluntarios y social públicos en los Estados Unidos; 1600 hasta el presente», págs. 66-147, y bibliografía seleccionada, págs. 142-146; REED K. CLEGG: *The Welfare World*, C. C. Thomas, Springfield. Ill., 1968; FAKHRUL HASAN SYED: *Introduction to Wel-*

bajo. Se aprobó algún programa para ayudarles bajo el marco de la *Social Security Act*, de 1935. Con anterioridad las organizaciones privadas y los Gobiernos estatales y locales habían dispensado la mayor parte de los fondos de ayuda o de socorro (8). Hacia 1935, no obstante, la depresión arruinaba las tesorerías de muchos Estados y pocas organizaciones privadas tenían los medios suficientes para ofrecer las ayudas necesarias.

La *Social Security Act* estableció dos tipos diferentes de programas: la *Seguridad Social* y la Asistencia Pública (9).

Los recursos de la *Seguridad Social* fueron dos fundamentalmente. En primer lugar la Ley establecía un programa de Seguridad en virtud del cual los asalariados pagaban una cuota (a la que se sumaba otra igual de sus patronos) y recibían una cantidad fija mensual una vez jubilados o incapacitados para el trabajo. En segundo lugar la Ley establecía un programa conjunto federal-estatal para asistir a aquellos que habían perdido sus trabajos. Para financiar este programa de Seguro de Desempleo la mayoría de los empresarios de comercio o industria pagan una tasa de 3,1 por 100 sobre el salario de cada empleado. En algunos Estados estos últimos también contribuyen con un pequeño porcentaje de sus salarios.

En un principio la acción de la *Asistencia Pública* prevista por la Ley abarcó las siguientes esferas: a) Ayudas a personas de edad avanzada. b) Ayudas a menores dependientes económicamente. c) Ayudas a ciegos. Las enmiendas a la *Social Security Act*, en especial las de 1950, 1952, 1954, 1956 y 1958, aumentaron el número de personas acogibles en las tres categorías citadas.

---

*fare Economics*, Taplinger, Nueva York, 1963; ARTHUR J. ALTMAYER: *The Formative Years of Social Security*, University of Wisconsin Press, Madison, 1968; EDITH ABBOTT: *Public Assistance, American Principles and Politics*, vol. I, University of Chicago Press, 1940.

(8) FRIEDLANDER, anteriormente citada: LOUIS FILLER: *A Dictionary of American Social Reform*, Philosophical Library, N. Y., 1963; WALTER I. TRATTNER: *Home Folks: Pioneer in Social Welfare*, Columbia University Press, Nueva York, 1968; ROY LUBOV: *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, Harvard University Press, Cambridge, 1968; EDITH ABBOTT: *A Public Assistance: American Principles and Policies*, Russell & Russell, Nueva York, 1940; P. BRECKINRIDGE SOPHONISBA: *Public Welfare Administration in the United States*, University of Chicago Press, 1935; EDWARD COHEN NATHAN: *Social Work in the American Tradition*, Dryden Press, Nueva York, 1958.

(9) *When Your Need Help*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1968, contiene información a utilizar por quienes puedan considerarse con derecho a la asistencia, describe brevemente algunos de los programas federales y estatales que ofrecen ayuda a familias con hijos, personas de edad avanzada e incapacitados; FRIEDLANDER, anteriormente citado, 133 folios; «Social Security Board», *Social Security in America*, Washington, D. C., 1937.

En 1950 se añadió otra categoría: la de los incapacitados permanentes y totales.

Para estas cuatro categorías se prevén fondos de los Gobiernos federales, estatales (federados) y locales, por partes iguales. Una quinta categoría de asistencia social conocida como *home relief, general assistance* o *direct relief* no recibe ayuda federal. Se trata de una función local o estatal. A estas cinco categorías se las conoce normalmente como *Public Assistance* y son a las que se refieren los americanos cuando hablan de *Welfare*.

#### ALCANCE DE LA ASISTENCIA PÚBLICA

La Asistencia Pública supone hoy un volumen de ocho billones (8.000.000.000.000) anuales de dólares. Absorbe alrededor del 1 por 100 de la renta nacional total. En 1967 el programa alcanzó a casi nueve millones de personas en las siguientes categorías (10):

— Ayuda a personas de edad avanzada: más de dos millones de personas.

— Ayuda a familias con hijos económicamente dependientes (AFDC): más de cinco millones, siendo los casos más frecuentes los de familias en que los padres están ausentes, incapacitados o sin trabajo. De estas ayudas un millón, aproximadamente, van dirigidas a las madres y 3,7 millones a los hijos.

— Ayuda a los ciegos: 82.000 personas.

— Ayuda a incapacitados permanentes y totales: 629.000 personas.

— Asistencia general: 729.000 pobres que no pueden acogerse a otros programas de ayuda. Este programa, el único que ofrece asistencia a pobres con empleo, está totalmente financiado con fondos estatales y locales.

El número de personas que reciben asistencia por causa de la edad ha decrecido considerablemente (a medida que han ido aumentando los beneficios establecidos al amparo de la *Social Security Insurance*), mientras que la ayuda a familias con hijos económicamente dependientes (AFDC) ha aumentado de manera vertiginosa. Los casos de edad, ceguera e incapacidad no sue-

---

(10) Estas cifras están tomadas del trabajo «Necessary Investment, or Abused Giveaway?», *Senior Scholastic*, XCIII, 5 de octubre de 1968, págs. 7-11.

len suscitar grandes controversias; todo lo contrario de lo que ocurre con los motivados por las familias con hijos económicamente dependientes (AFDC).

En un principio la AFDC fue una mínima parte del programa de la Asistencia Pública; su objetivo era el de mantener a las madres en el hogar junto a sus hijos. Hace treinta años casi nueve de cada diez madres que vivían de la beneficencia eran viudas. El AFDC es hoy el programa de más amplitud a pesar de que las viudas que reciben ayuda es de una por cada diez. La típica familia AFDC no tiene padre, pero no por muerte, sino porque más de la mitad de las madres están divorciadas, abandonadas o separadas de sus maridos.

El programa de la Asistencia Pública ha sido estudiado por dos Comisiones federales entre 1966 a 1968; de él dice el presidente de la Comisión de Desórdenes Civiles: «contribuye a las tensiones y a la desorganización social que ha conducido a los desórdenes civiles» (11).

#### CRÍTICA DEL SISTEMA

Entre las principales críticas dirigidas contra el actual sistema de la Asistencia Social, la mayoría se han dirigido a la actuación política por la que se permite que cada Estado establezca su propio nivel de compensación, lo cual ha causado grandes discrepancias en la cantidad de beneficios recibidos por los pobres en diversas regiones de los Estados Unidos. A título de ejemplo, la ayuda mensual a una persona en aplicación del plan de Asistencia a la Vejez se elevaba, en octubre de 1966, a 125 dólares en New Hampshire y a 39 dólares en Mississippi.

Han sido igualmente puestas en tela de juicio muchas de las medidas adoptadas por varios Estados para impedir los abusos anteriormente señalados. Algunos Estados prohíben las prestaciones a los hijos si la madre que vive con ellos tiene capacidad para el trabajo; esta norma es sumamente severa si se trata de hogares con hijos de corta edad, para los que siempre resulta difícil encontrar sustituto del cuidado y afección de la madre. Por otra parte, la mayoría de los Estados han negado tales prestaciones cuando vive en la casa un hombre físicamente en condiciones para el trabajo. Si bien esta norma del «padre ausente» podía evitar con pleno éxito los abusos por parte de aquellos que prefieren no trabajar, ha tenido también el efecto de provocar la disolución de familias estables. En efecto, se han dado

---

(11) *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, E. P. Dutton, Nueva York, 1968, pág. 457.

casos de padres incapaces de encontrar trabajo, a pesar de su buena voluntad en buscarlo, que han creído más conveniente abandonar a sus familias para que sus hijos puedan acogerse a la pensión correspondiente (el Tribunal Supremo invalidó en junio de 1968 la norma del «padre ausente» en su concepción originaria).

La Asistencia Pública ha sido también criticada por reducir el incentivo de los perceptores de beneficios para hacerse económicamente independientes. En la mayoría de los Estados las prestaciones económicas se ven disminuidas por la cantidad total de ingresos que un receptor dado sea capaz de obtener por su propia iniciativa. Si un individuo recibe una pensión de jubilación de 100 dólares al mes y encuentra un trabajo de horario reducido por el que obtiene 60 dólares, su pensión se verá normalmente reducida a 40 dólares, de manera que sus ingresos totales mensuales sigan siendo de 100 dólares, tanto si acepta el trabajo como si continúa dependiendo por entero de la ayuda estatal. Así ocurre que la «política de deducción total» da a los receptores de beneficios la posibilidad de renunciar a trabajar o hacerlo sin un aumento sustancial de sus ingresos.

Ciertos sociólogos y otros críticos creen que la Asistencia Social está colaborando en crear de manera permanente una clase de americanos dependientes económicamente, opinión de la que participan incluso muchos de los propios perceptores de beneficios (12).

Muchos menores nacen inscritos en los registros de Beneficencia y nunca dejan esta situación. Harrington, en *The Other American*, habla de una «cultura de la resignación...», y afirma: «Cualquier plan para mejorar las condiciones debe cambiar la actitud de pesimismo y fatalismo [que existe] en las mentes de los pobres.»

Los críticos aducen que en lugar de ofrecer esperanza y oportunidad, el sistema priva muy frecuentemente a los pobres del respeto hacia sí mismos, fomenta el abandono de las familias y desanima a las iniciativas privadas. Más de un padre sin trabajo abandona su familia para que ésta pue-

---

(12) Aparte de las fuentes citadas en las notas a pie de página dadas y por dar, ver, igualmente, EDGAR MAY: *The Wasted Americans*, Signet Book, Nueva York, 1964, una relación documentada de los programas de asistencia social que nunca han sido puestos en marcha; señala, igualmente, por qué los billones gastados en beneficencia no han conseguido redimir a los pobres permanentes norteamericanos; JOHN SCANZONI (Ed.): *Readings in Social Problems: Sociology and Social Issues*, Allyn & Bacon, Boston, 1967, págs. 232; J. ALAN WINTER, JEROME RABOW y MARK CHESLER (Eds.): *Vital problems for American Society: Meanings and Means*, Random House, 1968, páginas 352-369; ROBERT A. DENTLER: *Major American Social Problems*, Rand McNally, Chicago, 1967, págs. 106-124.



da acogerse a los beneficios de la AFDC. Otros muchos no tienen estímulo de trabajo porque en la mayor parte de los Estados el importe de lo que obtengan por el mismo se verá disminuído de la prestación económica de la que es beneficiario. Algunas madres pueden aumentar deliberadamente el número de hijos para obtener así una mayor asignación (13).

El Congreso realizó en 1967 un intento por resolver algunos de estos problemas mediante una enmienda a la *Social Security Act*. La enmienda de 1967 establecía un programa de incentivo del trabajo (W. I. N.), redactado con intención de hacer pasar al máximo de personas de los Registros de Beneficencia a las nóminas laborales. Los receptores de Asistencia Social con capacidad para el trabajo (incluyendo algunas mujeres con hijos de corta edad) están siendo incorporados a los planes de enseñanza laboral, al mismo tiempo que se les permite conservar los primeros 30 dólares, más un tercio de todo ingreso adicional que obtengan cada mes, sin que por ello se les haga ninguna reducción en las prestaciones económicas que tengan asignadas. Los procedimientos para determinar quién está capacitado para el trabajo difieren en cada Estado, lo cual supone otra debilidad del sistema actual.

---

(13) RICHARD X. CHASE: «Unrelated Individuals: A Backward Poverty Population», *The American Journal of Economics and Sociology*, XXVIII, 4 de octubre de 1968, págs. 337-346; PAUL GOOD: *The American Serfs: A Report on Poverty in the Rural South*, Putna, Nueva York, 1968; ARTHUR J. BAUSTEIN y ROGER H. WOOK: *Man Against Poverty: World War III: A Reader on the World's Most Crucial Issue*, Random House, Nueva York, 1968; PAUL BYLLOCK: *Fighting Poverty: The View From Watts*, Institute of Industrial Relation, University of California, Los Angeles, 1967, Reprint núm. 171; PETER MARRIS y MARTIN REIN: *Dilemmas of Social Reforms: Poverty and Community Action in the United States*, Atherton Press, Nueva York, 1967; PAUL GOOD: *The American Serfs*, Puntnam's, Nueva York, 1969; DANIEL P. MOYNIHAN: *Maximun Feasible Misunderstanding, Community Action of the War on Poverty*, Free Press, Nueva York, 1969; BEN B. SELIGMAN: *Permanent Poverty: An American Syndrome*, Quadrangle, Chicago, 1968; HAZEL C. BENJAMIN: *Statistics on Poverty in the United States*, Princeton, N. Y., Industrial Relations Section, 1968; CARLES A. VALENTINE: *Culture and Poverty: Critique and Counter Proposals*, University of Chicago Press, 1968; LEINWAND y LESLIE COLLOINS: *Poverty and the Poor*, Washington Square Press, Nueva York, 1969; FRANK REISMAN: *Strategies Against Poverty*, Random House, Nueva York, 1969; N. Y. GLAZER y CAROL F. CREEDON (Eds.): *Children and Poverty*, Rand MacNally, Chicago, 1968; SIMON N. PATTEN: *The New Basis of Civilization*, Harvard University Press, Cambridge, 1968; LOUIS A. FERMAN, JOYCE L. KORNBLUH y ALAN HABER (Eds.): *Poverty in America: A Book of Readings*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1968; ARTHUR M. ROSS y HERBERT HIL: *Employment, Race and Poverty*, Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1967; HAZEL C. BENJAMIN: *Statistics on Poverty in the United States*, Industrial Relations Section, Princeton University, N. Y., 1968.

En la polémica sobre los sistemas de Asistencia social queda oscuro el hecho de que ciertos pobres, especialmente en familias en las que el padre está presente, no pueden acogerse a ningún programa de Asistencia Social pública. Igualmente polémico, como ya se ha indicado, es el hecho de saber quién es realmente pobre. De acuerdo con la presente escala, una familia urbana típica de cuatro miembros necesita una renta mínima de 3.335 dólares. Los niveles mínimos descienden hasta 1.180 dólares por un soltero rural y se elevan a 7.910 para una familia urbana con más de diez hijos. Según esta escala, la Asistencia Social no alcanza en América a dos de cada tres «pobres»; el orgullo, la inaceptabilidad y la ignorancia son algunas de las razones de este vacío. Contrariamente a la creencia de mucha gente, estos pobres no están confinados a suburbios urbanos o a «bolsas» de pobreza rural. Los registros de Asistencia Social están creciendo, por ejemplo, en el próspero barrio de Westchester Country de la ciudad de Nueva York, zona a la que corresponde uno de los mayores porcentajes de renta *per capita* de la nación. Igualmente es falsa la creencia de que no todos los beneficiarios son auténticos desamparados; la realidad es que la mayoría de ellos son personas de edad avanzada, incapacitados y niños.

Algunos estudiosos de la Asistencia Social aducen que el problema actual es la insuficiente cobertura del sistema y que éste no puede tener el éxito debido hasta que no se ofrezca alguna forma de asistencia pública a todos los necesitados, aunque tales perspectivas hacen estremecer a las entidades encargadas de su administración.

#### LÍNEA DE POBREZA

De los 30 a 40 millones de americanos que se calcula tienen ingresos que no alcanzan la «línea de pobreza» oficial —estimada en 3.130 dólares al año para una familia de cuatro miembros—, sólo unos ocho millones reciben prestaciones económicas.

Estas cifras son indefinidas, puesto que la pobreza es difícil de definir, aun cuando existe un acuerdo de principio entre los estudiosos de este problema al considerar la gran pobreza que existe en los Estados Unidos. Recientemente ha aparecido una plétora de artículos, panfletos y libros en los que se muestra que América hace frente a un gran y grave problema llamado «pobreza», así como a una situación de iguales características llamada «privación».

Tres libros sobresalen particularmente. el primero de los cuales es un

folleto de 96 páginas publicado en 1962 por la Conferencia sobre Progreso Económico, que recoge un estudio dirigido por el economista Leon H. Keyserling (14). Su estudio —sobre el que se ha basado mucho de lo escrito con posterioridad— estableció los siguientes puntos esenciales: que una familia americana con menos de 4.000 dólares al año se puede considerar en estado de pobreza; que una familia americana que vive con menos de 6.000 dólares al año puede considerarse en estado de privación; que si se trata de personas solas se está en estado de pobreza si se dispone de solamente 2.000 dólares, y en estado de privación si la cifra asciende a 3.000. Cuando esta definición se aplica a los datos de distribución de la renta de 1960 resulta que 77 millones de americanos —un 40 por 100 aproximado de la población— vivían en la pobreza o en la privación. Concretamente, por lo que se refiere a 1960, 38 millones vivían en la pobreza y 39 en la privación.

Si bien el estudio de Keyserling estableció las normas generales estadísticas y conceptuales para muchos de los análisis de pobreza que siguieron, el trabajo de Harrington, *The Other America*, estableció el método emocional (15). Harrington aceptó la definición de Keyserling sobre la pobreza y la aplicó a la América de hoy. Pretendió que en América hay un alto porcentaje de población que vive en condiciones miserables, sin esperanza de mejorar su situación, sin representación política y virtualmente invisibles al resto de nuestra sociedad opulenta. La pobreza es como una sombra que se cierne sobre el acaudalado marco de la América de los años 1960 y siguientes.

La tercera publicación importante de Moynihan, con influencia sobre la guerra contra la pobreza, será tratada al final de este capítulo.

Los siguientes resultados y conclusiones significativos fueron obtenidos de los datos y análisis presentados en 1969 en relación con el problema de los pobres metropolitanos (16).

La pobreza en los Estados Unidos es oficialmente medida por un nivel fijo de renta real basado en el coste de una alimentación humana mínima;

---

(14) LEON H. KEYSERLING: *Poverty and Deprivation in the U. S. the Plight of Two-Fifths of a Nation*, Conference on Economic Progress, Washington, D. C., 1962.

(15) MICHAEL HARRINGTON: *The Other America*, Penguin Books, Baltimore, 1963.

(16) ANTHONY DOWNS: *Who Are the Urban Poor?* (aparte de lo comentado en este artículo y que procede de *CED Supplementary Paper*, núm. 26, Commity for Economic Development, Nueva York, octubre de 1968, pueden obtenerse otros datos estadísticos de BEN J. WATTENBERG y RICHARD M. SCAMON: *This U. S. A.*, Pocket Edition, Simon y Schuster, Nueva York, 1967, que constituye un brillante análisis de la cuestión).

pero el concepto de pobreza es en realidad muy complejo y controvertido, por lo que todas las estadísticas sobre la materia deben ser manejadas con todo el cuidado posible.

Un hogar es oficialmente calificado de «pobre» por la Administración de Seguridad Social si sus ingresos anuales son inferiores a tres veces el coste (en precios de cada año) de una alimentación por cada una de las personas que lo componen. En 1967 la renta de «nivel de pobreza» para un hogar de cuatro personas era de 3.335 dólares.

Si se considera que la definición oficial de la pobreza está basada en un nivel de renta absolutamente fijo, la progresiva prosperidad nacional que afecta a todas las rentas de la sociedad causa inevitablemente una disminución constante del número de pobres; pero si se considera, por el contrario, que es algo relativo, sus desventajas continuarán afectando a toda la población en sus grupos de renta más reducidos, a no ser que se dé un cambio significativo en la distribución de dicha renta.

Las estadísticas que se darán a continuación, relativas a la pobreza, están basadas en la definición oficial de la Administración de Seguridad Social.

En 1966 vivían en la pobreza un 12.1 por 100 de la población total del área metropolitana de los Estados Unidos, esto es, 15.2 millones de personas («la pobreza urbana» significa «pobreza en zonas metropolitanas» más que pobreza en comunidades de más de 2.500 habitantes), y en 1966 algo más de la mitad de las personas pobres vivían en los Estados Unidos en áreas metropolitanas.

La proporción de pobres en las áreas metropolitanas era en 1966 de casi el doble en los núcleos urbanos (16.2 por 100) que en las barriadas suburbanas (8.6 por 100). Aunque vive más población en estas últimas, el número de pobres en los núcleos urbanos era mayor (\*).

Casi dos tercios de todos los pobres de las áreas metropolitanas eran en 1966 blancos, pero la proporción de los blancos de todas las áreas metropolitanas en situación de pobreza (9.3 por 100) era menos de un tercio de la proporción de los no blancos en idéntico estado (32.1 por 100).

---

(\*) *N. del T.*—En la terminología usada por el profesor ROUCEK, que es la norteamericana usual, *metropolitan area* equivale en general a zona urbana, en oposición a rural; por lo demás la expresión «área metropolitana» es también usada en español con aproximadamente este sentido. *Central city* quiere decir casco o centro urbano, densamente poblado. *Suburb* no quiere decir suburbio, en el sentido usual español, sino zona suburbana, con población más diseminada, quizá en viviendas unifamiliares, pero formando parte del área metropolitana. El casco o centro urbano es el que se está convirtiendo en *ghetto* al producirse una emigración hacia el suburbio de los blancos y, en general, de las personas de renta media o elevada.

Aproximadamente el 82.1 por 100 de los pobres no blancos y el 53 por 100 de los pobres blancos de las áreas metropolitanas vivían en los núcleos urbanos. En éstas, el 57 por 100 de los pobres eran blancos y el 43 por 100 no blancos, pero el 84 por 100 de los pobres de barrios suburbanos eran blancos.

Un 47 por 100 aproximado de todos los pobres de áreas metropolitanas viven en hogares sin esperanzas de independizarse económicamente en toda la vida. Estas conclusiones de Downs presuponen que una cuarta parte de todos los hogares con hijos, que tiene una mujer menor de sesenta y cinco años por cabeza de familia, tiene esperanza de obtener los suficientes ingresos para independizarse con respecto al nivel de pobreza; si esto no fuese así, el porcentaje sería de 53 por 100 en lugar del 46.6 por 100.

Veamos en el siguiente cuadro los tipos de cabeza de familia y el porcentaje de pobres de áreas metropolitanas:

Edad avanzada ... ..	18.9 por 100
Varones incapacitados menores de sesenta y cinco años ... ..	6.4 »
Mujeres menores de sesenta y cinco años, con hijos ... ..	21.3 »
<i>Total</i> ... ..	46.6 por 100

Casi un tercio de todos los pobres de áreas metropolitanas (31.4 por 100) viven en hogares cuyos cabezas de familia son varones menores de sesenta y cinco años, con empleo, cuya pobreza proviene de sus salarios reducidos más que de la falta de trabajo, incapacidad o edad avanzada. Alrededor de un séptimo de todos los pobres de áreas metropolitanas viven en hogares cuyos cabezas de familia, varones no incapacitados y menores de sesenta y cinco años, están sin trabajo.

Unos 6.3 millones de pobres de áreas metropolitanas —lo que en 1966 equivalía al 4.1 por 100 del total— eran menores de dieciocho años. Casi dos tercios de estos menores pobres vivían en centros urbanos y más de la mitad de los mismos eran blancos. Del 26 al 45 por 100 de todos los niños pobres de áreas metropolitanas vivían en hogares sin posibilidad de independizarse económicamente. Los niños pobres se concentran fundamentalmente en el seno de las familias numerosas; en los Estados Unidos, como conjunto, 45.2 por 100 de los niños pobres vivían en 1966 en familias con cinco o más hijos.

Aunque la pobreza está técnicamente definida como consecuencia de una renta anual baja, para muchos supone también un estado crónico de fracaso.

de incapacidad, de dependencia e ineptitud para compartir los principales beneficios materiales y espirituales de la comunidad. «Su permanencia en este estado de privación se ve reforzado por muchos acuerdos institucionales, incluyendo los que se suponen concebidos para ayudarles.»

Los futuros cambios de población en las áreas metropolitanas pueden originar ciertos grupos agudamente pobres, sobre todo en los centros urbanos. Todo aumento dependerá, no obstante, de las futuras medidas públicas y niveles de prosperidad. El mayor aumento absoluto de 1960 a 1985 tendrá lugar en los siguientes grupos de población de tendencia hacia la pobreza: blancos de edad avanzada que viven en barrios suburbanos, niños no blancos menores de dieciocho años que habitan en centros urbanos, hogares de personas no blancas que habitan en centros urbanos, con mujeres menores de sesenta y cinco años como cabezas de familia, y hogares blancos y no blancos, con varones menores de sesenta y cinco años cabezas de familia, sin trabajo, que habitan, tanto en centros urbanos como en barrios suburbanos.

El mayor crecimiento absoluto tendrá lugar también entre niños blancos menores de dieciocho años que habitan barrios suburbanos, crecimiento suficiente para que la pobreza urbana de 1985 alcance a un millón de estos niños.

La población no blanca de los centros urbanos de los Estados Unidos se espera alcance 9.8 millones de 1960 a 1985. Esta población contiene muchos grupos de elevada tendencia a la pobreza, por lo que tal rápido crecimiento podría causar aumentos agudos en la miseria de este grupo de población, especialmente en las grandes urbes, en las que, en muchos casos, los no blancos formarán una mayoría hacia 1985. En 1965 sólo una gran ciudad de los Estados Unidos —Washington— tenía más negros (66 por 100) que blancos; pero en tres años los movimientos migratorios de blancos que abandonan las ciudades se habrán doblado en muchos casos. Newark ya tiene una mayoría negra (1968), y para 1975 se espera que así ocurra al menos en un tercio de las 30 grandes ciudades de la nación; entre otras, Atlanta, Nueva Orleáns, Baltimore, San Luis, Filadelfia, Memphis, Detroit y Chicago. ¿Qué clase de base impositiva podrían facilitar las poblaciones no blancas? En la ciudad de Nueva York, en la que la población negra es de un 20 por 100 aproximadamente, hubo 239.832 casos de asistencia pública hace una década. En junio de 1970 habrán aumentado a 1.3 millones. En enero de 1970 uno de cada ocho residentes en Nueva York se encontrará inscrito en los censos de Asistencia Social con el fabuloso presupuesto de 1.7 billones de dólares.

En Harlem, el barrio negro de Nueva York, los nacimientos ilegítimos sobrepasan a los legítimos. En los diez primeros meses de 1968 los nacimientos ilegítimos aumentaron de 1.400 a más de 20.000.

«A menos que se encuentre alguna manera de rechazar la ola creciente de migraciones de blancos, las ciudades americanas se convertirán en *ghettos* de negros» (17).

El tercer trabajo importante sobre el problema americano de la pobreza fue escrito por el recientemente nombrado ayudante de asuntos urbanos del Presidente Nixon, al que se debe la historia de la Guerra de la Pobreza, su génesis, desarrollo y fracaso, así como el fracaso del programa construido sobre estos mismos conceptos (18). La idea de Moynihan es de todos los programas de ayuda a los pobres el que de más cerca los considera en el sentido de que aquellos que participan han de ser no sólo receptores, sino que han de formar y dirigir el programa.

De la idea concebida y puesta en práctica por intelectuales blancos de la clase media surgieron los dirigentes de ayuda a la pobreza negra. Moynihan acoge esta argumentación con cierto escepticismo. Tal vez lo que Moynihan parece querer decir es que los teóricos no saben dónde se están metiendo, como demostró más tarde el mismo curso de los acontecimientos.

---

(17) CITIES BLACK: *Parade: Bridgeport Sunday Post*, febrero de 1969. La palabra *Ghetto* fue en origen aplicada en ciertas ciudades de Europa a reductos dedicados exclusivamente a los judíos. Hoy se aplica, en un sentido poco amistoso, a un sector de la ciudad en el que viven miembros de un determinado grupo étnico o racial, del que no pueden salir. Las deplorables condiciones de los *ghettos* negros de América han sido descritos por varios autores, tales como STEPHEN D. MESSNER: *Minority Groups and Housing: A Selected Bibliography, 1950-1967*, University of Connecticut Sters, 1968; DOWNS: «Alternative Futures for the American Ghetto», *The Appraisal Journal*, XXXVI, 4, 1968, págs. 486-531; IRWIN ISENBERG (Ed.): *The City in Crisis*, H. W. Wilson, Nueva York, 1968; LAWRENCE M. FRIEDMAN: *Government and Slum Housing*, Rand McNally, Chicago, 1968; W. L. C. WHEATON y otros autores: *Housing Renewal and Development Bibliography*, Council of Planning Librarians, Box 229, Monticello, Ill., 1968; MORTON DEUTSCH y EVANS MARY: *Interracial Housing: A Psychological Evaluation of a Social Experiment*, Russell & Rusell, Nueva York, 1968; RAYMOND E. WELFINGER y FRED I. GREENSTEIN: «The Repeal of Fair Housing in California: an analysis of Referendum Voting», *The American Political Science Review* LXII, 3, 1968, págs. 753-769; MARILYN GITTELL (Ed.): *The Urban Negro*, número especial de *Urban Affairs Quarterly*, IV, 1, 1969; *Compilation of the Housing & Urban Development Act of 1968*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1968; LEON FESTINGER y otros autores: *Social Pressures in Informal Groups: A Study of Human Factors in Housing*, Stanford University Press, California, 1968.

(18) DANIEL P. MOYNIHAN: *Maximun Feasible Misunderstanding, Community Action of the War on Poverty*, Free Press, Nueva York, 1968.

Había una base sociológica para los programas de acción de la comunidad. Un aspecto derivaba de la teoría de la «anomía» de Durkheim, definida como «una ausencia de relación y de moral en las relaciones con los demás». Otra definición fue expresada como *the quest for community*, fundada en los escritos de Robert A. Nisbet. A partir de aquí se desarrolló la idea de un programa de ayuda que propugnaba la máxima participación posible de los pobres.

Lo que ocurrió fue que la Guerra a la Pobreza cristalizó alrededor de los negros pobres y de las comunidades de puertorriqueños; además, los programas de pobreza fueron desempeñados por activistas cuya intención no era la de integrar al pobre con el resto de la comunidad, sino colocarlos en una situación de oposición. Estos dirigentes querían crear conflictos y confrontaciones, basándose en que sólo a través de ellos puede obtenerse una solución al problema. Los dirigentes militantes demostraron en un buen número de casos una pobre eficacia y nula responsabilidad. Ocho millones de dólares fueron asignados a un programa, de los que siete lo eran para salarios. ¿Qué recibieron los pobres de esa cantidad? Los programas pasaron de largo a las instituciones municipales, lo cual no complació a políticos como Richard J. Daley, de Chicago. Moynihan considera justas tales quejas. Y los residentes en *ghettos* son bien conocidos por su calidad de votantes patéticos en época de elecciones. El resultado de todo ello es que, a pesar de los limitados objetivos propuestos, no se consiguió un mínimo de organización de los pobres. Las conclusiones de Moynihan son una mayor participación de las clases económicamente débiles en las instituciones municipales para que los científicos evalúen los resultados obtenidos, en lugar de expresar soluciones platónicas en su favor.

No todas las personas interesadas en la Guerra a la Pobreza han aceptado las conclusiones de Moynihan en sus últimas consecuencias. Pero es importante su postura como crítica de los programas de ayuda, señalando al mismo tiempo el camino que la Administración de Nixon habrá de seguir en el problema de la pobreza.

Moynihan no se inclina a favor de un nuevo programa espectacular de financiación federal, acompañado de rumbosas promesas de un rápido final de la situación de pobreza y necesidad. Esta fue una de las principales causas del reciente derrumbamiento de la «Gran Sociedad» del Presidente Johnson (19).

---

(19) La Administración de Lyndon Johnson ha dejado el legado de su programa con signos más o menos expresivos: prosperidad sin par contra guerra de precios; avances de la asistencia social; ciudades *trouble-plague*; los niveles de vida más altos



Finalmente, se va a proceder a un examen completo del sistema de la Asistencia Social Pública. Moynihan pide más investigación antes de intentar la reforma liberadora que él considera necesaria. «No conocemos las respuestas a la mayoría de las preguntas básicas de por qué se fuerza a la gente a la dependencia (en la cuestión de asistencia social pública) y qué es lo que les libera de ella» (20).

Algunos cambios en el sistema de Asistencia Social han sido sugeridos, no obstante, por Moynihan, cuales son el pedir a los Estados que hagan frente a los niveles nacionales de prestaciones. Esto ayudaría a los necesitados en los Estados en que las prestaciones de Asistencia Social son miserablemente reducidos. También podría servir de ayuda para contener la migración de la clase pobre —negros muchos de ellos— de Estados con niveles de Asistencia Social bajos a Estados con grandes ciudades del Norte, en los que las prestaciones de Beneficencia son más liberales. Esta última idea ha ido ganando estima entre los funcionarios gubernamentales y entre los miembros del Congreso.

Otra de las propuestas de Moynihan no parece tener muchas probabilidades de aceptación. Tal es la de «subsidios familiares», es decir, prestaciones federales de ocho a 12 dólares al mes por cada hijo menor, independientemente del estado económico de la familia. Tales prestaciones, dice Moynihan, supondrían una ayuda a las clases trabajadoras o a las de clase media, así como a las auténticamente pobres. Por otra parte, duda que las prestaciones favorezcan la proliferación de familias numerosas (21).

#### LA CRISIS ECONÓMICA DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

Moynihan ha ofrecido una visión muy ajustada de las vicisitudes del aumento de gastos de la Asistencia Social.

La década de los años 1960 ha conocido una expansión económica en los

---

del mundo contra la inflación. Ver «The Legacy That LBJ Is Leaving to America», *U. S. News and World Report*, LXVI, 4, 27 de enero de 1969, págs. 30-31; BERTRAM M. GROSS: *A Great Society?*, Basis Books, Nueva York, 1968; WHITING WILLIAMS: *America's Mainspring and the Great Society, a Pick-and-Shovel Outlook*, Fell, Nueva York, 1967; M. E. GETTLEMAN y DAVID MERMELSTEIN (Eds.): *The Great Society Reader, the Failure of American Liberalism*, Vintage, Nueva York, 1967; TOM WICKER: «Requiem for the Great Society», *Saturday Evening Post*, CCLXII, 21, 25 de enero de 1969, 30 folios.

(20) «Runway Relief Costs», *U. S. News and World Report*, LXVI, 2, 13 de enero de 1969, págs. 40-41.

(21) Las ideas de MOYNIHAN están recogidas en su obra *Maximun Feasible Misunderstanding*, Free Press, 1969.

Estados Unidos de unas «proporciones inimaginables». «A pesar de ello, cada año de prosperidad se ve acompañado de un aumento del número de personas dependientes de la caridad. En algunas ciudades el aumento ha sido espectacular. Nueva York pasa actualmente por un momento de su historia en el que el 10 por 100 de su población y el 20 por 100 de sus menores viven de la Asistencia Social.»

El número de personas que reciben ayuda pública ha aumentado de unos seis millones en 1950 a más de 9.5 millones en 1968. Los gastos han aumentado todavía más vertiginosamente. En 1950 el total gastado en Asistencia Social por instituciones federales, estatales y locales fue de 2.4 billones de dólares; en 1968 el total se había cuadruplicado, hasta alcanzar 9.8 billones.

Pero el aumento de la Asistencia Social no ha sido distribuido equitativamente. El número de personas que recibían ayuda ha disminuido en algunos programas de Asistencia Social, tales como los de asistencia a personas de edad y ayuda local. Un programa, sin embargo, el de ayuda a los menores, ha aumentando de una manera alarmante, hasta el punto de que actualmente es el mayor y más costoso de todos los programas de Asistencia Social, pasándose de 2.2 billones en 1950 a 5.9 en 1968.

Este aumento explosivo en la ayuda a menores se ha debido aparentemente a los cambios en los programas A. D. C. (Aid to Families with Dependent Children). Empezó con cuestiones de mínima polémica, cuales son la ayuda a los hijos de viuda, para convertirse en lo que en muchos aspectos se ha considerado como el «programa para negros». En 1948 sólo 29 por 100 de las familias A. D. C. eran negras, mientras que en 1967 lo eran casi la mitad de las familias y más de la mitad de los menores.

Otro aspecto es la naturaleza de estas familias. En 1940 el 42 por 100 de los padres con hijos en A. D. C. habían muerto; en 1963 esta proporción se había reducido al 6 por 100. Dos tercios de los menores eran abandonados por simples razones de orden práctico. Moynihan concluía de esto que el núcleo del problema son los menores en edad de dependencia económica, procedentes de familias desunidas, y sigue diciendo: «El pobre de los Estados Unidos disfruta hoy de una libertad *de facto* sin precedentes, que le permite abandonar a sus hijos con el conocimiento cierto de que la sociedad se hará cargo de ellos. A un americano trabajador o de la clase media que puede abandonar a su familia, si le viene en gana, ha de exigírsele primero que cumpla los procedimientos legales y que dedique después parte de su renta en su sostenimiento. Los padres con menores lo que hacen sencillamente es desaparecer de la escena.»

Moynihan atribuye el aumento de abandono de menores, al menos en parte, al aumento de nacimientos ilegítimos. De los receptores de A. D. C. dice: «El receptor típico se va convirtiendo gradualmente en un negro urbano o en un miembro de cualquier otro grupo minoritario, la causa de cuyo estado de dependencia es considerada por la sociedad como algo de suma inmoralidad. Era ciertamente improbable que el Congreso aprobase un programa que favoreciese a tal grupo de personas (22).

#### RENTA DE GARANTÍA FAMILIAR

Están siendo seriamente estudiadas las alternativas del actual sistema de Asistencia Social. Una idea es la de la renta de garantía anual. Existen diversas versiones de tal plan, aunque todas están basadas en un principio común: el Gobierno federal sufragaría todo o parte de la diferencia entre los salarios anuales de una familia de bajo nivel y aquellos que se presumesen suficientes para mantenerla por encima de la línea de pobreza.

Hay fundados motivos para considerar la impotencia de la Asistencia Pública en llegar a la mayoría de los que perciben salarios por debajo de la línea de pobreza. En 1965 sólo un tercio de todas las familias pobres y un cuarto de todos los individuos necesitados recibieron beneficios bajo el programa. El resto, o bien no entraban en ninguna de las cuatro categorías señaladas en la ley de Seguridad Social, o no reunían los requisitos impuestos por los Estados de residencia. Lo que hace falta, en definitiva, es una forma de cobertura que asista a una mayor proporción de necesitados.

Otros defensores de la idea de la renta de garantía basan sus razonamientos en una visión de la política de Asistencia Social, que va más allá de la crítica de la Asistencia Pública. Señalan que el Gobierno subvenciona generalmente varios grupos de la sociedad a través de un desatinado dédalo de programas de prestaciones, tales como los de ayuda a precios agrícolas, beneficios a veteranos, plan de viviendas, Seguridad Social, etc. Cada uno de estos programas requiere el mantenimiento de una estructura administrativa costosa para su normal funcionamiento. Se argumenta que incluso una sustitución parcial de esta larga lista de subsidios por un plan total de garantía de renta aumentaría la eficacia de los gastos gubernamentales al reducir la proporción de los dedicados al mantenimiento de varias oficinas gu-

---

(22) DANIEL PATRICK MOYNIHAN: «The Crisis in Welfare», *The Public Interest*, invierno de 1968, núm. 10, bajo el epígrafe de «Runway Relief Costs», *U. S. News and World Report*, LXXVI, 2, 13 de enero de 1969, pág. 41.

bernamentales. Además, la renta garantizada haría centrar mayor atención en el tema básico de ayuda a los desfavorecidos. Los beneficios habrían de concederse por el simple hecho de ser pobre, no por pertenecer a categorías específicas de granjeros pobres o veteranos pobres.

Para llegar a ello debía establecerse un «impuesto sobre la renta negativo». Bajo tal sistema, las familias con renta suficiente pagarían impuestos superiores a los actuales. Por el contrario, aquellos cuyas rentas no fuesen suficientes no sólo dejarían de pagar impuestos, sino que recibirían ayuda estatal. De tal procedimiento podría encargarse el *Internal Revenue Service*, el cual podría eliminar buena parte del incómodo y costoso aparato administrativo actual.

Los oponentes de tal plan alegan, entre otras cosas, lo que sigue: un sistema de renta anual garantizada beneficiaría fundamentalmente a los perezosos y holgazanes, que piensan que la sociedad les debe un medio de vida. Esto desanimaría el trabajo intenso y la ambición personal. Si un hombre desocupado recibe 3.000 dólares para mantener a su familia, pensará si vale la pena trabajar todo el año para recibir, pongamos, 3.500 dólares. Tal sistema sólo haría aumentar el número de las personas sin empleo, y lo que sería peor, dañaría los cimientos de la sociedad.

Los defensores del plan de renta garantizada ven en él, no obstante, las siguientes ventajas: El mundo cambia tan rápidamente que se está rompiendo el eslabón de épocas pasadas que unía el trabajo realizado y la renta recibida. Se acerca una época en la que la automatización hará imposible encontrar trabajo para una gran parte de la población americana. En estas circunstancias ¿habrá de dejarse que estas personas y sus familias mueran de hambre?

Debería establecerse una renta mínima como derecho básico de nuestra sociedad. Contando con la vasta riqueza nacional de América, una mejor distribución de la misma debería permitir suprimir la pobreza para siempre. Una renta anual garantizada podría suponer un gran paso en la supresión de pobreza, lo cual no costaría, probablemente, más, incluso menos, de lo que América está gastando (1966) en Vietnam (23).

---

(23) *Toward Economic Security for the Poor*, del Subcomité de Empleo, Poder y Pobreza, Comité del Senado y Trabajo y Asistencia Social Pública, Government Printing Office, Washington, D. C., 1968. En este trabajo se indica algo de lo que debe ser hecho para lograr eliminar el azote de la pobreza de América, con mención especial de los procedimientos a seguir para proveer seguridad económica a los pobres; DAVID HAMILTON: *A Primer on the Economics of Poverty: Critique and Counter-Proposals*, University of Chicago Press, 1968. En éste se hace una crítica de los intentos de última hora examinando las ideas de FRAZIER, GLAZER, MOYNIHAN y LEWIS, encontrándolas no sólo inadecuadas, sino desorientantes; este ensayo ofrece algunas visio-

Las ventajas de la renta familiar garantizada sobre los actuales sistemas de Asistencia Social son numerosas. Con ella se eliminaría la pobreza más brutal. La mayoría de los 17 ó 18 millones de personas no cubiertas por la Asistencia se verían ahora amparadas por primera vez. Con un techo sobre sus cabezas, las familias empezarían a romper el ciclo de pobreza que les ha mantenido dependientes de la Asistencia Social desde hace, en muchos casos, tres generaciones.

### EL PROBLEMA DE LA INFLACIÓN

El origen del aumento de costos de la beneficencia pública y, por consiguiente, de la imposición y del nivel de vida, se debe, en primer lugar, como es natural, al creciente índice de inflación que aumentó en 1968-1969 al intolerable porcentaje anual del 5 por 100 (24). Los americanos hablan con todo orgullo de cómo su producto nacional alcanzará en 1969 la fabulosa suma de 920 billones de dólares —un salto de 60 billones de dólares—, pero sólo la mitad del supuesto aumento es real; el resto se debe únicamente al aumento de precios (y 1968, admitió Lyndon Johnson, en su mensaje económico, fue «en muchos aspectos... un año demasiado largo»).

Cómo detener esta inflación sin soltar el freno del desempleo es, probablemente, el problema interno más arduo al que tiene que hacer frente la Administración de Nixon. El Presidente cree, por cierto, que tal cosa podría realizarse encargando la cuestión a una Comisión de su Gabinete.

Una dificultad es que la inflación americana ha desarrollado su propio impulso vital y está enclavada en muchas de las expectativas y decisiones del mundo de los negocios que contribuyen a este estado de cosas. Se necesitaron varios años de política federal decididamente expansionista para producir este impulso (¡unos 90 programas gubernamentales no militares desde 1960!) y otros tantos para recuperar el hábito de precios estables.

El presupuesto de Johnson para el año fiscal de 1969, por ejemplo, preveía

---

nes sobre la pobreza, así como nuevos métodos, perspectivas y expectativas para estudios antropológicos sobre la sociedad; FRANK REISMAN: *Strategies Against Poverty*, Random House, Nueva York, 1969, crítica de la mayor propuesta antipobreza; JOSEPH A. PICHLER: «A Guaranteed Family Income», *Vital Issues*, XVIII, 2, octubre de 1968, es un resumen breve, pero muy ajustado de las propuestas por MILTON FRIEDMAN: *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962, y de EDWARD E. SCHWARTZ: «A Way to End the Means Test», *Social Work*, IX, 2 de julio de 1964.

(24) «Life Editorials: End Inflation with Least Pain», *Life*, LXVI, 5, 17 de enero de 1969, pág. 28.

gastos nunca alcanzados del orden de 194 billones de dólares. Preveía unos ingresos públicos suficientes para producir 3.4 billones de dólares de superávit si el 10 por 100 de recargo sobre los impuestos fuera mantenido otro año. El director de presupuestos de Nixon pidió a todos los jefes de departamento que recomendasen reducciones de gastos en los servicios de que eran competentes.

El problema de Nixon, en resumen, no es precisamente ajustar el presupuesto de Johnson, sino realizar lo que éste nunca logró hacer: introducir en él algunas prioridades nacionales. Ciertamente, una prioridad es continuar la acción para «incorporar a los grupos retrasados en la corriente de la vida nacional», según palabras de McCracken, el nuevo presidente del Consejo de Asesores Económicos (C. E. A.) de Nixon. Un grupo privado de asesoramiento procedente del sector industrial, el *Bussines Council*, estimaba, en octubre de 1968, que para que América consiga la estabilidad económica tiene que dejarse crecer el nivel de desempleo hasta un 5.5 por 100 (era un 3.3 por 100 en 1968); pero esto es demasiado duro, en la opinión de otros economistas y hombres de negocios. La «cura de la inflación siempre tiene que ser sobrellevada por aquéllos que menos pueden soportarla», decía Henry Ford II (25). Sobre todo un 5.5 por 100 de índice de desempleo significaría una proporción peligrosa de parados en los *ghettos* —el doble tal vez— ya que los de menor productividad son los primeros en ser despedidos.

Es difícil absorber la inflación sin una suavización del hermético mercado laboral del momento presente, ya que el costo de salarios elevados es uno de los principales aspectos de la inflación americana: en 1968 su aumento fue de 7.4 por 100, mientras que la productividad laboral aumentó sólo en un 3.3 por 100. Esto indica que habrá bastantes despidos.

Herbert Stein, compañero de McCracken en el nuevo C. E. A., indica varios procedimientos para combatir el desempleo sin aumentar la presión inflacionista (26). Uno de ellos es continuar con la formación profesional en los *ghettos*, mejorando la productividad laboral allí donde más es necesitada. Otro procedimiento es atacar las barreras de empleo que existen en los primeros escalones de la escala laboral, tales como las leyes del salario mínimo y el hecho de que no se pueden obtener salarios y acogerse al mismo tiempo a los beneficios de la Asistencia Social. Un tercer enfoque de la cuestión es mejorar la información sobre disponibilidad de trabajo a través de oficinas de colocación estatales, aumentando así la movilidad laboral. El cuarto es algo así como un suplemento de renta para los pobres, tal y como propugna la teoría de renta garantizada, favorecida actualmente por la Liga Urbana.

(25) *Life*, anteriormente citado.

(26) *Ibidem*.

Algunas compañías que han reclutado satisfactoriamente personal de entre desempleados están hallando medios de atenuar el efecto de los despidos y mantener a los obreros en sus nóminas. Tales ataques «estructurales» del desempleo son más apropiados que la antigua fórmula Keynesiana del juego de la oferta y la demanda para asegurar que todo el mundo tenga un trabajo. Este ha demostrado ser un método costoso e ineficaz de resolver el problema. Existen muchos expertos postkeynesianos en la Administración Nixon y la suficiente buena voluntad en el mundo de los negocios para reprimir la inflación en términos de imparcialidad para todos los implicados (27).

### PERSPECTIVAS

En el análisis final, el difícilísimo problema de la Asistencia Social Pública apenas puede ser separado de otros vitales problemas sociales relativos a la sociedad americana actual. Ello dependerá, en gran parte, de las medidas distributivas, terapéuticas y preventivas que resulten del acontecer político. máxima aplicable, por otra parte, a cualquier país (28).

El tema da origen a falsos conceptos. Se oye hablar de la importancia de conseguir el «voto de la juventud» o de que muchas mujeres votan impensadamente por candidatos más o menos atractivos o de que los pobres ejercen una influencia decisiva en los resultados porque son muchos; pero lo anterior son errores de interpretación. La cuestión de hecho es que los estudios de la Oficina del Censo indican que los votantes americanos (especialmente en las elecciones presidenciales) son ciudadanos de edad media, de la clase media y blancos y que una mayoría de los votos femeninos tienden a favorecer a los candidatos más conservadores (29).

Mientras que la población americana es cada vez más joven, la mitad del electorado es de cuarenta y cinco o más años de edad. Las categorías de población oficialmente clasificadas de pobres está disminuyendo y comprenden sólo un 13 por 100 del electorado. Los negros y otros grupos minoritarios constituyen un poderoso bloque electoral constantemente creciente en la mayoría de las grandes ciudades, aunque a escala nacional son superados en número por los blancos en la proporción de diez a uno (la misma proporción

(27) Ibidem.

(28) JOSEPH S. ROUCEK: «The Politics of President Johnson's War on Poverty». *El Político*, XXXI, 2, 1966, págs. 293-320.

(29) «Who are the Voters? Others Get Attention, but White Middle Class Dominates Electorate», *Wall Street Journal*, 5 de noviembre de 1968.

que prevalecía en 1961), existiendo más votantes de blancos suburbanos que de negros de ciudades centrales.

Tal vez el mayor error de interpretación sobre el electorado se refiera a la importancia del voto de la juventud. Es cierto que un número récord de personas ha llegado a la edad de votar desde el año 1964: unos 12.5 millones en total. Pero los votantes menores de veinticinco años no rivalizan todavía en número con los 19.2 millones de personas de más de sesenta y cinco años. Hay indicios para creer que los electores más jóvenes de la nación votan generalmente de la misma manera a como lo hacen sus padres y, en todo caso, los jóvenes adultos tienen menos medios electorales que cualquier otro grupo.

Generalizar sobre las razones de votación del electorado es otra cuestión. La papeleta de voto mixto o de candidatos de distinto partido está en alza como procedimiento y muchos políticos consideran que los antiguos bloques electorales se están desmoronando, aunque la nacionalidad y la religión continúan teniendo en algunas regiones una fuerza política de primer orden.

Sin pretender analizar las consecuencias políticas y sociales que resultaron de la elección del Presidente Nixon en 1968 (30), la predicción más segura que puede hacerse sobre los cambios que hayan de producirse en el sistema de Asistencia Social Pública y en su Administración es la actitud del Secretario de Sanidad, Educación y Asistencia Social, Robert Finch al tratar de «desenredar lo que los demócratas han embrollado» (31).

JOSEPH S. ROUCEK

Prof. Dpt. Ciencias Sociales  
Queensborough Community Coll

(Traducción de JUAN DE LA QUINTANA ORIOL.)

---

(30) El Presidente Nixon recibió 499.704 votos populares más que Hubert H. Humphrey en la elección presidencial del 5 de noviembre de 1968; Nixon obtuvo 31.770.237 votos; el vicepresidente Humphrey, 31.270.533, y George C. Wallace, 9.906.141; otro grupo de candidatos obtuvo 239.908 votos.

(31) «The Men Who Will Run the U. S.», *Time*, XCII, 25, 20 de diciembre de 1968, páginas 14-15.