



LA REFORMA DEL SISTEMA DE BIENESTAR EN ESTADOS UNIDOS

Noemí Cohen*

Este trabajo presenta un panorama de las últimas reformas al Sistema de Bienestar en Estados Unidos, con un enfoque descriptivo pero también tomando en consideración aspectos conceptuales que diferencian el sistema norteamericano del europeo. Se aborda la creación del Estado de Bienestar como el resultado de un acuerdo político entre los dos actores sociales centrales del capitalismo clásico y su crisis. Cambios políticos y modificaciones en la organización del trabajo, ocurridos hacia finales del siglo xx, produjeron un quiebre en sus componentes esenciales. El sistema de welfare ingresó en una etapa crítica, en la cual se reexaminan las normas y los principios que han orientado las políticas sociales hacia los sectores vulnerables.

An overview of the latest reforms to Welfare State is given in this work using a descriptive approach but also considering conceptual aspects differentiating the American system from the European. The development of Welfare State is tackled as resulting from a political agreement between two social actors central to classic capitalism and its crisis. Political changes and shifts in the organization of labor that took place towards the end of the twentieth century produced a break in their main parts. Welfare State entered a critical phase in which the regulations and principles guiding social politics towards the most vulnerable sectors are being reexamined.

Palabras clave: Bienestar, Estado de Bienestar, trabajo, Estados Unidos, seguro social, protección social, derechos sociales, desempleo, empleo, inserción laboral, reforma social, modelo social.

Keywords: Welfare, Welfare State, labor, United States, social security, social protection, social rights, unemployment, employment, labor insertion, social reform, social model.

Introducción

La creación del Estado de Bienestar ha sido el resultado de una confluencia política para regular el conflicto entre los dos actores sociales

* Coordinadora Regional del Proyecto Desarrollo de Formas de Cooperación en las Relaciones Laborales de los Países del Mercosur y Chile, Organización de Estados Americano (OEA).

centrales del capitalismo clásico. Los principios de justicia social, solidaridad y protección al vulnerable, que exigían un reparto equitativo de los beneficios y los riesgos entre los componentes de la sociedad, tomaron la forma de prestaciones sociales. El Estado actuaba como una sociedad aseguradora basada en el sistema de los seguros sociales, mecanismo derivado del principio de solidaridad; el cálculo actuarial y el objetivo de mantener una fuerza de trabajo apta se cruzaban para definir prestaciones y obligaciones.

Cambios políticos y en la organización del trabajo han producido un quiebre en esos componentes esenciales: seguro social y solidaridad caminan hoy por senderos cada vez más separados. Estamos viviendo la desintegración de esos mecanismos tradicionales de solidaridad y del Estado de Bienestar compensador que funcionaba como la denominada “máquina de indemnizar”. Esa estructura entendía la dimensión económica y la social como compartimentos separados, y las situaciones de riesgo como estados transitorios.

En Estados Unidos, el crecimiento económico y una cultura individualista exaltadora de la solución personal han actuado como colchón de las reformas que finalmente sólo afectaron al sector más pobre y marginal de la sociedad, como negros y latinos. En cambio en Europa continental, una cultura política que identifica al Estado con el sistema de protección social ha impedido que se avanzara más allá de lo imprescindible como para evitar un quiebre económico del sistema.

El sistema de welfare, que ha proporcionado una red de protección para los más necesitados, ha ingresado en una etapa crítica, en la cual se reexaminan las normas que regulaban el sistema y también los principios que han regido las políticas sociales hacia los sectores vulnerables.

Marco conceptual: criterios de clasificación de diferentes modelos (Las bases del Estado de Bienestar en Estados Unidos y Europa)

Antes de avanzar sobre la reforma del sistema de bienestar en Estados Unidos, es conveniente situar esta problemática dentro de un marco de referencia. Puede observarse desde un análisis comparativo que el Estado de Bienestar adquiere una forma particular en cada contexto analizado. Al poner en contraste diferentes experiencias, surgen propuestas y soluciones que no coinciden ni en las prácticas, ni en sus fundamentos. Resulta interesante comparar las diferentes experiencias en Estados Unidos y Europa, ambos con concepciones filosóficas y sistemas propios en materia de protección social.

En Estados Unidos la idea de redistribución social surge fundamentalmente del reconocimiento de derechos civiles concedidos a los individuos y no de la noción de derechos sociales, colectivos o grupales, lo que da lugar a un modelo denominado: “sociedad de reparación generalizada”. Esta concepción ha evolucionado de la doctrina de reparación de daños basada en el ejercicio de derechos individuales; en ella existe una víctima que demanda una compensación y un culpable obligado a reparar el daño causado. Esta doctrina no está sustentada en los principios de solidaridad comunitaria.

Estamos, entonces, en presencia de un sistema basado en la indemnización y en la justicia conmutativa,¹ que descansa sobre la noción clásica del derecho civil de la responsabilidad por daños. Este criterio indemnizatorio se ha extendido a grupos sociales y minorías nacionales o raciales, quienes son sujetos de reparación legítima, no por reconocérseles derechos colectivos derivados de los principios de igualdad y solidaridad, sino por ser víctimas de un daño real, presente o pasado. El papel protagónico de la Corte Suprema de los Estados Unidos es demostrativo del modelo en funcionamiento. Este tribunal es el lugar al que acuden para reclamar indemnización quienes se sienten afectados por un daño real sufrido, y en ese ámbito es donde se producen resoluciones que van más allá del caso individual y son la base de los cambios sociales buscados. Estados Unidos, posiblemente debido a la diversidad cultural, ha destacado el principio de autonomía, combinado con valores como la tolerancia y la imparcialidad que facilitan la coexistencia de las minorías.²

En cambio, en el sistema europeo los fundamentos de la acción del Estado de Bienestar se derivan del principio de “socialización de la responsabilidad”, basado en la teoría del riesgo y no en la culpa productora de un daño, como en Estados Unidos. El europeo es el modelo de la sociedad aseguradora, enmarcada en los ideales de igualdad, solidaridad, en la necesidad de inserción social y de acercamiento a una justicia distributiva.

Ya sólo con estas razones se percibe que el contenido y alcance de las políticas es diferente. El sistema europeo incluye todos los mecanismos de seguridad social, mientras que en los Estados Unidos solamente los que se refieren al campo de la asistencia social.

Más allá de estos dos modelos, se puede mencionar como un caso interesante el de Canadá, debido al papel político que ha desempeñado el Estado de Bienestar en ese país. Canadá posee similitudes con Estados

¹ El principio de justicia conmutativa se refiere a que, en tanto es reconocido como víctima, un individuo puede pretender recibir una compensación (Ronsanvallón, 1995: 64).

² Rosanvallón (1995: 67) hace referencia a que, desde los años setenta en Estados Unidos, con el advenimiento de una sociedad multicultural, los valores sociales centrales son la tolerancia y la imparcialidad, mucho más que la solidaridad y la igualdad.

Unidos en cuanto al sistema federal, pero con minorías regionales constantemente en puja y que parecen a veces fracturar la unidad política. Allí se atribuye al Estado de Bienestar canadiense ser el vínculo social y político que ha mantenido la cohesión en situaciones de marcada división y desintegración, asegurando la prestación de beneficios comunitarios y atenuando los sentimientos de separación nacional.³

A su vez, dentro de cada uno de los modelos mencionados, se han producido fuertes cambios al transcurrir el tiempo y en función de las transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial. Respecto de los Estados Unidos se puede observar así que, a comienzos de los noventa, durante el gobierno de Bill Clinton, surgió la necesidad de replantear el modelo tradicional del welfare según la frase: “Terminar con el welfare tal como lo conocemos”. Con el propósito de “vencer la cultura de la dependencia permanente” y fomentar el regreso al trabajo, se decidió llevar adelante un plan de acción cuyo contenido y aplicación se describe más adelante. Con este sistema se intenta transformar al Estado de welfare en un modelo de reinserción en vez de asistencia, conocido con el nombre de workfare, noción que ya había sido introducida por Ronald Reagan en la década de los ochenta y sustentada en medios académicos y políticos por una filosofía social, que acentúa la noción de responsabilidad social del ciudadano, en lugar de poner énfasis en el concepto de titularidad de derechos sociales.⁴ Es indudable el cambio de rumbo que ha significado pasar del welfare al workfare en la filosofía política de los Estados Unidos —denominado slavefare o “trabajo esclavo” por algunos críticos—, y se plantean interrogantes aún sin respuesta acerca de la situación de quienes no logren integrarse al sistema luego del límite de dos años de subsidios.

Al analizar el modelo desde la perspectiva ideológica de los Estados Unidos —la “sociedad de reparación generalizada”—, debemos enmarcarlo en un contexto definido, compuesto por tres sujetos principales. Primero existe la víctima a quien se debe compensar; segundo, el responsable (persona o sistema), y tercero, el sistema judicial, que determina la necesidad de una reparación en el caso concreto. En este sentido, la noción europea de la socialización de la responsabilidad no ha penetrado en Estados Unidos, donde sigue imperando el concepto de la culpa o responsabilidad individual.

Superar estas dos líneas de pensamiento y buscar una tercera opción, la “inserción” entre la “garantía de empleo” versus la “indemnización”,

³ Rosanvallon (1995: 69) menciona la tensa situación entre Quebec y Ottawa, y el fracaso del referéndum de soberanía-asociación en Quebec.

⁴ Rosanvallon (1995: 165 y 168) cita a Lawrence Mead (republicano), quien desarrolla el marco teórico en “Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship”, Nueva York, Free Press, 1986; “The New Politics of Poverty”, “The Nonworking Poor in America”, Nueva York, Basic Books, 1992. Laurence E. Lynn (demócrata), en “Ending Welfare Reform as We Know It”, *The American Prospect*, 1993.

es un tema de análisis importante en Francia y en Estados Unidos, en torno a la propuesta del presidente Clinton de salir del welfare (Estado de Bienestar) y entrar al workfare (Estado de trabajo).

Otras propuestas: La creación del Estado de Bienestar selectivo

Los cambios en las relaciones económicas y sociales han desencadenado la crisis del Estado de Bienestar y de su principio fundador: la universalidad. Ello originó la aparición de modelos alternativos, como por ejemplo el que surgió a partir de 1990 en Nueva Zelanda. Es un sistema de prestaciones o beneficios sujetos a los ingresos y recursos de los potenciales beneficiarios, que se aparta de esta forma de la base fundamental del Estado de Bienestar, consistente en la universalidad de las prestaciones. Esta modalidad de segmentación de las prestaciones se está expandiendo en Europa, como posible solución a los limitados recursos, concentrando los beneficios hacia los grupos más necesitados. La idea de la selectividad ha sido rechazada por sectores políticos que abogan por el principio de universalidad como forma de eliminar las diferencias sociales y de solventar a los sectores más pobres. Los defensores de la selectividad recurren a fundamentos de orden económico, sosteniendo que el recurso de recaudar “una tasa uniforme, cualquiera que sea el ingreso, es inequitativo y generador de desocupación; fundado sobre un tratamiento igualitario de todos los franceses, desatiende las necesidades particulares de los más modestos y se enfrenta al racionamiento de los recursos, engendrado por el subempleo que él mismo contribuyó a crear” (Dufourcq, 1994: 7-8).

Una de las alternativas propuestas, entonces, la constituye el Estado Selectivo, como respuesta de ciertos Estados europeos a la crisis financiera, modelo que, como se ha mencionado, está experimentándose en Nueva Zelanda. A través del mismo se proponen prestaciones acordes a los ingresos o recursos de los potenciales beneficiarios y se distingue, así, del concepto de la universalidad de las prestaciones, principio fundador del Estado de Bienestar. En general, las diversas respuestas que han ido surgiendo parecen depender no sólo de las políticas públicas que un gobierno pueda diseñar, sino también de la reacción de la sociedad producto de una cultura que puede expandir o restringir el sentido de responsabilidad social.

Es relevante destacar el caso de Francia, por ejemplo, donde la existencia de una extensa red de cobertura y protección social refuerza la creencia en el Estado como proveedor y protector de los necesitados, lo que debilita la noción del voluntariado, la caridad y la filantropía, características más desarrolladas en países como Canadá, Estados Unidos e Irlanda. Francia ha respondido generosamente en casos de desastres humanitarios o cala-

midades naturales, pero la cultura individual de donar o contribuir a la iglesia, el colegio o los comedores populares o comunitarios nunca se ha desarrollado como en la sociedad anglosajona (Trueheart, 1998). En Francia, la creación del ingreso mínimo de inserción en 1988 ha representado un primer paso en esta nueva concepción para combatir la exclusión. De naturaleza ambigua, esta asignación no constituye parte de la Seguridad Social y ocupa un estatus intermedio entre percibir dicho ingreso como titular de un derecho o por ser parte de un contrato (Deparle, 1999). En este sentido se ha interpretado que comparte elementos de ambas categorías, pero también contiene una idea de responsabilidad de la comunidad hacia los excluidos, como una “institucionalización de una cierta deuda social”, según palabras de Pierre Rosanvallon.

Contexto histórico: breve historia del welfare en Estados Unidos. Principales problemas y antecedentes de la reforma

Haciendo un rápido recorrido sobre la creación del sistema de welfare en Estados Unidos, se puede tomar como punto de partida la adopción del “Social Security Act” de 1935, pieza central de la legislación social del New Deal que creó programas de ayuda para menores, ancianos y discapacitados. El presidente Franklin Delano Roosevelt firmó la ley como parte del “Second New Deal”. La depresión económica de los años treinta fue la causa inmediata de la adopción de la ley y su intención fue reducir el riesgo de las personas de perder su estabilidad económica debido a circunstancias tales como vejez, desempleo y enfermedad. La abrupta crisis económica y el desempleo a escala masiva contribuyeron a redefinir la política social durante los treinta, así como una concepción diferente sobre la naturaleza de la pobreza. Individuos y grupos padecían caídas drásticas en sus ingresos por causas completamente ajenas a su control, se cerraban fábricas y se destruía el mercado de trabajo (Massaro, 1998: 61), desarrollándose un renovado sentido de solidaridad social similar al experimentado en tiempos de guerra. La estructura establecida con la ley de 1935 contenía tres características fundamentales: primero, ubicaba el sistema de welfare en “categorías”, con programas específicos para entender diferentes necesidades, con criterios variables de elegibilidad, en lugar de una uniforme red de cobertura social. En este aspecto, ya desde los comienzos se marcaba una diferencia con el sistema europeo pensado con programas universales de subsidios garantizados y necesidades básicas provistas (alimento, vivienda y salud). En segundo lugar, se buscaba el establecimiento de un régimen de seguro

social cuyo criterio predominante era la asistencia a los trabajadores frente a los cambios en el ciclo vital (desempleo, invalidez y jubilación). Tercero, el sistema estaba construido sobre la base de que las tres categorías antes mencionadas representaban una franja angosta del estrato social.

En esta línea, numerosos Estados ya estaban aplicando programas de pensiones y subsidios para madres, que se extendían, con la ley federal, a viudas incapaces de sostener sus hogares, y a madres solteras o abandonadas por sus esposos en condiciones de pobreza. En principio la intención del legislador fue proteger a viudas, huérfanos, ancianos y discapacitados, considerados no susceptibles de ser empleados y moralmente merecedores de asistencia. Varios Estados en el país habían establecido como condición, para dar asistencia dentro del sistema de welfare, la participación en programas de reinserción laboral; eran en 1952 once los Estados que individualmente requerían tal requisito. El Gobierno Federal aportaba un promedio de 55% de los fondos para el programa del welfare y los Estados contribuían con el 45% restante.

Podría decirse que el sistema de welfare institucionalizaba un rol activo del Estado tendiente a alcanzar objetivos sociales, como establecer un nivel mínimo de ingresos para muchas categorías de norteamericanos en tiempos de dificultad económica. Un reconocimiento implícito de las causas estructurales de la pobreza significaba un gran paso adelante, desafiando la creencia prevaleciente en las capacidades individuales como determinantes del éxito o fracaso (Massaro, 1998: 71).

El Estado de Bienestar alcanzó su apogeo durante las décadas de 1950 a 1970, años en los cuales los beneficios del crecimiento y conquistas sociales se habían consolidado para vencer la inseguridad social de la sociedad industrial de fines del siglo XIX. Pero el panorama de protección social frente a los riesgos de la existencia empezó a debilitarse rápidamente a inicios de la década de los ochenta, cuando creció el desempleo y se requirió pensar en nuevas políticas y métodos de gestión de lo social. Más aún, se han sometido a examen la misma concepción filosófica de los derechos sociales y el principio de la solidaridad.

En el caso de los Estados Unidos, la idea del *workfare*, del que se ha hecho referencia, aparecía en la década de los ochenta, como un dilema entre “indemnización” versus “inserción”, respecto del ingreso mínimo. Impulsado por los republicanos, el *workfare* consistía básicamente en otorgar una ayuda pública a cambio de una obligación de trabajo. Varios estados como Nueva York y California intentaron aplicar este programa, con efectos limitados en términos del número de beneficiarios y de la contraprestación esperada, así como con fuerte oposición de los sindicatos de empleados de servicios públicos.

A pesar de estos obstáculos y resistencias, el consenso se incrementaba en la necesidad de reemplazar la cultura de la dependencia por la del trabajo, y se arraigaba en diversos medios. Un primer paso tuvo lugar en 1988, al adoptarse la Family Support Act (ley de ayuda familiar), que no obligaba a la ejecución de un trabajo pero exigía una suerte de capacitación y formación, al tiempo que otorgaba subsidios a los estados con el fin de organizar el cuidado de los hijos para que las madres pudieran trabajar. El presidente Clinton lanzó una vez más esta iniciativa dentro de la nueva filosofía demócrata del Estado de Bienestar, proponiendo el otorgamiento del subsidio por un máximo de dos años, término sujeto a excepciones introducidas en 1994 y otras modificaciones en 1995. A través de éstas últimas la Administración Clinton ha impulsado reformas en las leyes federales a fin de que los estados puedan exigir trabajar a los beneficiarios del welfare. El presidente Clinton ha expresado al apoyar la reforma al welfare que “la respuesta a los problemas de la pobreza no podrá ser más un ciclo interminable de welfare, sino que estará en la dignidad, el poder, y la ética del trabajo [...] Nosotros tenemos una oportunidad histórica de hacer del welfare lo que debía ser: una segunda oportunidad, no un modo de vida” (Clinton, 1998).

En resumen, a partir de la década de los ochenta las críticas al sistema del welfare se agudizaron; las estadísticas, los costosos programas y el aumento abrumador en el número de beneficiarios eran manifestaciones del quiebre del sistema. No quedaban prácticamente defensores ni siquiera entre los candidatos liberales demócratas. A partir de 1992, el entonces candidato a la presidencia Bill Clinton puso énfasis en la necesidad de quebrar la lógica tradicional del Estado de Bienestar, al considerarlo una segunda oportunidad y no un modo de vida.⁵ Proponía cambiar las condiciones para que el Estado de Bienestar se transformara en impulsor de la inserción y no sólo de asistencia. La mayoría republicana introdujo la propuesta de reforma en 1995, la cual luego de varias revisiones, debates y modificaciones fue firmada por Clinton en 1996. El sistema de welfare sufrió entonces una profunda transformación, al aprobarse la Ley de Responsabilidad Personal y Reconciliación del Programa de Bienestar, que revirtió más de 60 años de políticas sociales. Los requisitos establecidos en la ley se pueden sintetizar en los siguientes: 1. requisito de trabajar para obtener beneficios; 2. devolución de la mayoría del welfare a los estados para impulsar la experimentación de nuevos programas; 3. terminar de subsidiar a beneficiarios ilegítimos; 4. hacer del welfare una red de seguridad temporal y no vitalicia; 5. renovar el papel fundamental de las instituciones privadas en servir como redes de ayuda.

⁵ Massaro (1998: 164) cita a Bill Clinton, libro programático *Putting People First* (1992) y *The End of Welfare as We Know It* (1993).

La reforma del welfare de 1996

La ley. Descripción general y particular de las medidas tomadas

Llegamos entonces al momento actual del proceso que va desde los antecedentes y ejecución del welfare hasta sus problemas y reforma. La ley, aprobada en 1996, requiere entre otras cosas que el 25% de los beneficiarios de la asistencia se encuentren trabajando o involucrados en programas de entrenamiento; el porcentaje se incrementa anualmente hasta llegar al 50% para septiembre de 2002, meta que se considera demasiado ambiciosa (Leonard, 1997). En el antiguo sistema los beneficios se otorgaban por medio del programa de “Ayuda a Familias con Hijos Dependientes” (Aid to Families with Dependent Children-AFDC).

Otra de las modificaciones incluidas fue que los empleados o asistentes sociales tienen el poder discrecional de ofrecer diversas clases de asistencia y determinar quiénes serán las madres que irán a trabajar y cuándo, quiénes serán beneficiarios de un subsidio único y quiénes lo percibirán mensualmente y por cuánto tiempo. Este aspecto relativo al poder de decisión otorgado a los asistentes sociales en el sistema del welfare es aún poco conocido, lo que incrementa los temores sobre el resurgimiento de prejuicios personales o falta de preparación de los encargados de determinar quiénes serán beneficiarios del sistema. La meta claramente puede ser desarrollar un tratamiento más individualizado y, en este sentido, más justo. Pero los informes hasta el momento denuncian que los asistentes sociales están sobrecargados de casos, mal capacitados y que maltratan a las familias necesitadas,⁶ todo lo cual pone en entredicho seriamente la sabiduría de tal discrecionalidad.

Numerosos estados requieren la firma de un contrato de responsabilidad individual, preparado por el asistente social asignado y el beneficiario, que establezca los términos para conseguir trabajo y el tipo de capacitación que recibirán. Trece estados han adoptado reducir los beneficios a familias dentro del welfare que provienen de estados con menor cobertura asistencial.

En opinión de la mayoría de los analistas políticos, la ley modificó no sólo la denominación de la anterior, al sustituirla por Ayuda Temporal a las Familias Necesitadas (Temporary Aid to Needy Families-TANF), sino también el objetivo principal de la acción esperada por el gobierno federal. Esta reforma esencialmente está rechazando décadas de una práctica basada en una filosofía por la cual el tratamiento igual para todos era el

⁶ Opinión de Henry Freedman, abogado de Welfare Law Center en Nueva York, citado en artículo periodístico de Vobejda y Havermann (1997).

mejor camino para asegurar la equidad (Vobejda y Havemann, 1997) y ahora deja en manos de los estados las políticas por aplicar.

En esta misma línea, la reforma del sistema del welfare establece que los beneficiarios podrán recibir subsidios por un tiempo máximo de cinco años y conseguir empleo o entrar en programas de entrenamiento y capacitación en un plazo máximo de dos años desde que han comenzado a recibir los subsidios. Es decir que se trata de una ayuda temporal para adultos miembros de familias necesitadas. La ley agrega otra limitación, pues si un estado no logra las metas previstas, el Gobierno Federal reducirá los fondos destinados a ese estado en un 5% el primer año y 2% en cada uno de los años siguientes.

Resulta difícil imaginar el éxito de la reforma al sistema del welfare sin la activa participación de los empleadores, es decir, del sector privado. Para ello, los gobiernos estatales y locales deben diseñar incentivos impositivos y programas subsidiados a efectos de involucrar a la empresa privada. Los subsidios al empleador acelerarían así el ingreso de los beneficiarios del sistema de welfare al mercado de trabajo.⁷ En cuanto a los incentivos impositivos otorgados a empleadores, han sido condicionados excesivamente —según analistas políticos—, pues se aplican cuando el empleado ha trabajado un mínimo de 400 horas, requisito que desalienta al sector privado, especialmente a las pequeñas empresas. La directora de capacitación de una corporación internacional ha expresado que el Congreso tenía tantos temores de que los empleadores abusaran de las reducciones impositivas, que perdieron la perspectiva original de estimularlos a contratar a los beneficiarios del welfare.⁸

Las críticas y defensas a la reforma de 1996

El sistema de welfare reformado en 1996 es objeto de críticas tanto entre gobernantes como entre beneficiarios. Estos últimos quieren mejorar el sistema de forma tal, que no castigue a las familias, mujeres y niños, considerando los beneficios en muchos casos degradantes y desmoralizantes, y prefieren en su mayoría tener mayores posibilidades de entrar en la fuerza de trabajo que ser beneficiarios de asistencia social. Los programas de asistencia anteriores se han revelado como insuficientes en los Estados Unidos para sacar a las familias de la línea de pobreza en la que se encuentran (Sawhill, 1997) y han sido criticados como deficientes, estimuladores de dependencia y demasiado intervencionistas. Devolver la responsabilidad a los Estados, manteniendo

⁷ Análisis de Walter D. Broadnax, Profesor de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland y ex Secretario del Departamento de Salud y Servicios Humanos (The Urban Institute, 1995: 81).

⁸ Cita de Janet Tully, Directora de entrenamiento de Marriot International Inc. en Maryland (The Urban Institute, 1995: 83).

al gobierno federal obligado en parte a contribuir, es considerado por muchos como una solución. Pero para otros las reformas de 1996 pueden ser calificadas como el caballo de Troya, como las encargadas de desarticular el Estado de Bienestar vigente por 60 años (Sawhill, 1997).

Quienes critican el sistema de ayuda estatal han manifestado a su vez preocupación al imaginar la posibilidad de que los estados recorten aún más los requisitos de elegibilidad dejando a los más pobres marginados de la asistencia. En todo caso, la experiencia es más o menos exitosa y varía de acuerdo con los estados y sus políticas al respecto. La Secretaria de Salud, Donna Shalala, ha expresado sobre el actual sistema reformado en 1996 que “algunos han predecido que habría un desastre, pero que existe la posibilidad de que los gobernadores utilicen los fondos extras que les han sido otorgados y usen al menos una parte de los mismos para aumentar los recursos de ayuda en la búsqueda de empleo. Sobre todo, existen más recursos que están siendo destinados a estos programas, y no menos”.⁹ Estados como Wisconsin, Oregon, Texas, Illinois y Nueva Jersey son algunos ejemplos con innovaciones que han intensificado los programas de ayuda. Pero, junto con resultados positivos, hay nuevos peligros que emergen, tales como la excesiva burocracia y severas sanciones para quienes aparentemente han violado las reglas, a quienes se niega ayuda alimentaria (food stamps) o dinero, lo que coloca a familias enteras en situaciones de riesgo inminente.

Resulta importante destacar que, antes de la reforma de 1996, cuarenta y seis estados en Estados Unidos ya estaban aplicando programas experimentales locales, a excepción de los tres estados con el porcentaje más numeroso de población bajo el welfare: California, Nueva York y Texas. Algunos han expresado temores de que la falta de requisitos en la ley federal sobre criterios equitativos que han de adoptar los estados, signifique demasiada flexibilidad en manos de cada estado para determinar el alcance de los beneficios, lo que facilita la migración de familias hacia estados que establezcan mejores subsidios. Por ejemplo, una familia de tres personas en Mississippi recibe en concepto de beneficios 1 400 dólares anuales, frente a 7 284 dólares en California.

Por otra parte, los defensores del sistema reformado en 1996 argumentan que los estados pueden proveer más ayuda sin necesidad de modificar o interferir con los programas federales de asistencia que garantizan una cobertura segura para los usuarios. En segundo lugar, consideran que estimular a los beneficiarios a dejar el sistema asistencial y entrar en el mercado de trabajo implica destinar más fondos a ese propósito, no solamente en educación y entrenamiento, sino en coordinar y orientar la búsqueda de

⁹ Opinión de Donna Shalala (DeParle, 1997).

trabajo en el sector privado. Con el sistema reformado, numerosos estados están adoptando medidas para invertir en servicios que ofrezcan empleos, como guarderías para niños, transporte, y otros programas que ayudan al beneficiario de la asistencia a administrar mejor el monto recibido en concepto de ayuda. Se ha afirmado que el sistema nacional de seguro se está transformando en una serie de “trampolines estatales” (Deparle, 1997), que están mejor preparados para asistir en el ingreso al mercado laboral pero incapaces de proporcionar la misma ayuda durante los tiempos difíciles de inestabilidad o pérdida de empleo para los beneficiarios y sus hijos.

La suspensión del subsidio y el establecimiento del ingreso mínimo

La reforma al welfare ha delegado en cada uno de los estados el establecimiento del tope de ingreso mínimo, a fin de suspender la ayuda económica estatal cuando el beneficiario consigue trabajo y el salario alcanza ese tope. Este criterio ha encontrado fuertes críticas al plantear la imposibilidad de subsistir para numerosas familias, que ya no reciben más el subsidio por haber ingresado al mercado de trabajo, pero con salarios muy bajos e inferiores al nivel de subsistencia. El monto estipulado en concepto de ingreso mínimo varía de estado a estado, tornándose sumamente difícil para muchos sobrevivir con tal ingreso sin recibir ninguna asistencia estatal. Ocupando los últimos lugares se encuentran los estados de Maryland, West Virginia y Texas, que fijan el monto mínimo en 520, 440 y 400 dólares respectivamente.

Las diferencias ascienden al doble y triple de los montos mencionados al compararlos con otros estados, como Delaware (1 370 dólares), California (1 360 dólares) y Minnesota (1 310 dólares).¹⁰ En el caso de Maryland, la ayuda monetaria cesa cuando los ingresos alcanzan los 520 dólares por mes para una familia de tres personas, cifra que representa menos de la mitad del nivel federal considerado como de pobreza. En un informe publicado por un Instituto de Investigaciones (Maryland Budget and Tax Policy Institute), se recomienda a los estados continuar con la ayuda económica hasta alcanzar un nivel de ingreso básico. La pregunta que los expertos se hacen es: ¿cuál es el criterio para medir el éxito de la reforma al welfare? ¿Es la cantidad de personas que son eliminadas de las listas de subsidios, o el número de aquellos que pueden lograr autosuficiencia en empleos para sostener a sus familias?¹¹

En las próximas reuniones parlamentarias estatales¹² en Maryland, se debatirán propuestas que plantean continuar con cierta ayuda econó-

¹⁰ The Washington Post, 1999.

¹¹ Opinión de Steve Bartolomei-Hill, autor del informe y Director del Baryland, en The Washington Post, 1999.

¹² El concepto estatal no se refiere a la política del Estado nacional, sino a los estados que forman parte de la división política federal.

mica aun cuando el beneficiario ingrese al mercado de trabajo, hasta que entre ambos—salario más asistencia— se llegue al monto de 1 140 dólares mensuales para una familia de tres personas. Sin embargo, para otros la solución no radica en adoptar nueva legislación modificatoria de aspectos del workfare, sino que el problema surge en el mercado de trabajo, específicamente en los bajos salarios.¹³

Efectos de las reformas al welfare

Entre los programas ya realizados en los Estados Unidos, se están estudiando algunas propuestas de reforma considerando los resultados hasta ahora obtenidos. Uno de los estados que ha despertado mas interés es Wisconsin, con un programa de welfare que comenzó en 1997, calificado como inusualmente generoso, en teoría. A todos los beneficiarios se les requiere trabajar, con pocas excepciones, y existen miles de empleos de servicio comunitario y servicios asistenciales como cuidado de niños (Deparle, 1999). Entre los aspectos positivos se destaca que 62% de los anteriores beneficiarios consiguieron empleo, y 83% habían ingresado en el mercado de trabajo por cierto tiempo. Estos resultados fueron calificados como “ la gran realización de la política en contra de la pobreza”¹⁴ desde los programas creados por Lyndon Johnson en los años sesenta. Entre los hechos negativos aparecen las dificultades económicas que se profundizaron entre los beneficiarios, a pesar de una economía local en crecimiento, en los rubros de vivienda, gastos y alimentos, problemas que se manifestaron en el 50% de las familias al dejar el welfare.

Esta situación es igual a la de aquellos estados que han realizado reformas menos ambiciosas: los mas afectados son los que se encuentran en la base, lo que significa o implica una subestimación en la posibilidad de empleo de los beneficiarios menos aventajados o que falta esfuerzo estatal en promover y sostener el empleo.¹⁵ A pesar de que los números y porcentajes pueden ser relativamente precisos y sujetos a diferentes interpretaciones, un alto porcentaje de los beneficiarios manifestaron dificultades de cierta importancia, pero no de gran magnitud. Existe un 38% aun desempleado dentro del sistema, que reciben ayuda de su familia y amigos, sin poder predecir si esta tendencia mejorará o se profundizará en una realidad más siniestra.¹⁶ En un estudio comparado entre los planes realizados en Wisconsin y South

¹³ Opinión de Lynda G.Fox, Secretaria de Recursos Humanos del Departamento de Maryland, en *The Washington Post*, 1999.

¹⁴ Cita de Larry Mead, experto en welfare de New York University (Deparle, 1999).

¹⁵ Cita de Jean Rogers, encargado del programa de welfare en el Estado de Wisconsin (Deparle, 1999).

¹⁶ Opinión de Tom Corbett, Profesor de Social Work en University of Wisconsin en Madison (Deparle, 1999).

Carolina, aun cuando el desempleo es superior en éste ultimo, los niveles de dificultades para conseguir empleo son mayores en el primero. Sólo 13% de los anteriores beneficiarios del programa en South Carolina expresaron imposibilidad de conseguir alimentos, comparado con el 32% en Wisconsin. Entre los factores que podrían determinar estas diferencias, se encuentra la interrupción o reducción del número de beneficiarios, los que disminuyeron a la mitad en Carolina del Sur y al 75% en Wisconsin.

Frente a los mencionados problemas relacionados con la posibilidad de empleo de aquellos beneficiarios más seriamente afectados, la Secretaría de Trabajo de Estados Unidos autorizó a fines de 1998 más ayuda financiera, al aprobar la entrega de subsidios por 273 millones de dólares a 75 localidades dentro del país (Havemann, 1998). El número de beneficiarios dentro del sistema se redujo en 31% entre 1996 y 1997, a medida que los individuos más capacitados para el empleo conseguían trabajo, y quedaban en una situación incierta cerca de 3 millones de familias que permanecen en el sistema y que tienen escasa o ninguna experiencia laboral o educación, cuyo destino tomará un rumbo diferente de los beneficiarios del anterior sistema. Éste es el gran problema que preocupa y se trata de resolver. Un importante intento se ha iniciado a fines de 1998 a través del programa federal de entrega de tres mil millones de dólares, a ciertas entidades que resultaron seleccionadas en un concurso. Dicho monto se distribuirá entre los 75 ganadores en la competencia *welfare-to-work* (del sistema de bienestar al de trabajo), por el cual las agencias y organizaciones no gubernamentales ganadoras planean ofrecer opciones en empleo, capacitación, educación, tratamiento anti-drogas, transporte diario y nocturno y servicios de guarderías infantiles. Este nuevo programa tiende a desarrollar nuevas alianzas de cooperación entre las agencias, idear propuestas diferentes para enfrentar las barreras del desempleo, y así ofrecer una salida viable a quienes no encuentran la forma de ingresar al mercado de trabajo una vez que salen del *welfare*.

La situación de los inmigrantes

La reforma al *welfare* ha incorporado una legislación cuyos efectos sobre los residentes no-ciudadanos estadounidenses o inmigrantes legales han sido calificados como “escalofrantes” (Branigin, 1999), ya que quienes antes quedaban comprendidos en la asistencia quedaron sin protección por ser ahora no elegibles como tales. En estudios realizados por el Urban Institute se comprobó que los no-ciudadanos representaban una enorme porción de los casos de *welfare*, y la reducción del número de beneficiarios de las listas de *welfare* ocurrida entre 1994 y 1997 se debe en gran parte a su exclusión. El uso de asistencia económica por los no-ciudadanos cayó 35% en ese periodo,

comparado con el 15% entre los ciudadanos, diferencia registrada igualmente en los cupones de alimentos (food stamps) y en Medicaid.¹⁷

El estudio informa que, antes de extraer conclusiones sobre este delicado asunto, también hay que considerar el porcentaje más elevado de inmigrantes —en proporción a los no-inmigrantes—, que han recibido asistencia económica, cupones de alimentos y protección médica. En este sentido, en 1997 un porcentaje de 9% de inmigrantes recibía asistencia económica (cash welfare) y un 10.8% cupones de alimentos, mientras que los porcentajes entre los ciudadanos alcanzaban el 6.7 y 6.8% por los mismos subsidios. La razón de las diferencias en número ha sido adjudicada al hecho de que los inmigrantes son más pobres y generalmente tienen más hijos.

Al adoptarse la nueva legislación en 1996, se establecieron restricciones en el acceso al welfare, limitaciones en el tiempo para la elegibilidad de refugiados y prohibiciones en el acceso a los servicios para los inmigrantes no calificados. Los efectos de la ley fueron más allá, desalentaron a muchos inmigrantes para no usar los beneficios de salud, alimentos y otros, a pesar de que eran aún elegibles para solicitarlos. Parte del problema se atribuye al desconocimiento en ambos —inmigrantes y agentes públicos—, de los alcances de la reforma, y otra parte radica en el miedo de los inmigrantes a ser sujetos de sanciones. La situación empeora al tratarse de inmigrantes legales vulnerables, como niños, incluyendo a los nacidos en Estados Unidos hijos de inmigrantes, mujeres embarazadas y discapacitados. Aun antes de comenzar los debates sobre la reforma, los inmigrantes ilegales o indocumentados ya eran no elegibles para la mayoría de los subsidios. La ley reformada describe específicamente las limitadas condiciones bajo las cuales los ilegales son elegibles, en caso de emergencias médicas y asistencia especial de las agencias federales (Massaro, 1998: 113).

En cuanto a los inmigrantes legales, a partir de la reforma se les niega asistencia en bonos de alimentos (food stamps), Medicaid o asistencia médica y el subsidio adicional para ancianos y discapacitados (Supplemental Security Income). Las excepciones son para el personal militar, los veteranos de guerra, los refugiados políticos, aquellos a quienes se concedió asilo político, y aquellos que trabajaron diez años en los Estados Unidos. Cualquier otra categoría de inmigrantes debería adoptar la ciudadanía estadounidense para ser elegible. Aproximadamente medio millón de beneficiarios, en su mayoría ancianos y discapacitados, perdieron su elegibilidad al entrar la ley en vigor, y las restricciones al Medicaid afectarán a un número equivalente, quienes perderán su seguro social. Los programas

¹⁷ Cita del informe de Michael Fix y Jeffrey Passel, investigadores del Urban Institute (Branigin, 1999).

estadales mantienen la opción de destinar fondos a inmigrantes elegibles que hayan llegado a los Estados Unidos antes de 1996.

Programas estadales de reinserción laboral

Resulta interesante destacar que gran número de estados han realizado diversos programas experimentales tendientes a colocar a los beneficiarios del welfare en el mercado de trabajo, con el propósito manifiesto de considerar el welfare como un estado temporal y no permanente. Una de las iniciativas locales propuestas en la ciudad de Nueva York es Workfare Experience Program¹⁸ (Programa de Experiencia de Trabajo), organizada por 22 mil miembros bajo la entidad Local 372 del distrito de Nueva York, con los siguientes objetivos: proporcionar trabajo en escuelas a través del Board of Education (Consejo de Educación); entrenar y formar a participantes del programa; proveer oportunidades de educación secundaria y terciaria para adultos; ofrecer empleos con salarios negociados con los sindicatos y beneficios, siendo los sindicatos socios desde el comienzo en todos los niveles de planeamiento y ejecución; orientación para los beneficiarios del welfare que quieran solicitar al workfare; servicios de asesoramiento por parte de los sindicatos. El Local 372 ya había realizado un programa previo junto con el Consejo de Educación, para recuperar jóvenes y adultos de las calles y proveer entrenamiento laboral. Este programa preliminar, así como el que se aplicó recientemente, han sido exitosos en cuanto a los resultados logrados y al involucramiento de la comunidad a nivel estadual, municipal y profesional a lo largo del proceso. Otra de las iniciativas que merece citarse es la desarrollada por el City Human Resources Administration (Administración de Recursos Humanos de la Ciudad) también en Nueva York. El Programa de Experiencia de Trabajo (WEP) realizado en las escuelas habilita a los beneficiarios de AFDC (Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes) a trabajar en escuelas de tiempo parcial a la vez que reciben capacitación técnica.

En el distrito de Washington D.C. se ha desarrollado un programa que combina elementos de la reforma al welfare con actividades de promoción laboral, como resultado de un acuerdo entre el District of Columbia Housing Authority (Autoridad de la Vivienda) y el Laborer's Joint Training Fund of Washington D.C. (Fondo de Capacitación de Trabajadores), con el subsidio del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos. Con este programa, cerca de 400 trabajadores de la construcción han sido reclutados para recibir capacitación y posterior ocupación en el ámbito de la construcción contratados por la Autoridad de la Vivienda del

¹⁸ "Work Experience Program with the New York City Board of Education", 1996.

Distrito de Columbia. El componente original de este programa es que los participantes reciben, además de formación específica en el área de que se trate, instrucción en otras técnicas adicionales en hábitos o disciplina de trabajo, junto con la posibilidad de tener acceso a servicios a través del Centro de Asesoramiento, Educación y Oportunidades (CEO) de Washington D.C., organización no gubernamental de larga trayectoria en la provisión de servicios a residentes con problemas económicos. Este programa ha tenido una incidencia positiva tanto en los beneficiarios directos como en las empresas constructoras, ya que ha estimulado la formación y el empleo de jóvenes, quienes previamente se encontraban dentro del welfare y por otra parte ha creado nuevos puestos de trabajo.

Varios estados reformaban sus programas de welfare, y paralelamente adoptaban medidas para privatizar grandes áreas antes pertenecientes al sector público, a consecuencia de lo cual podrían eliminarse decenas de miles de empleos públicos, lo que dejaría a algunos estados en una situación sin precedentes, en cuanto a la magnitud de las áreas en manos de empresas privadas que estarían encargadas de aplicar políticas sociales.¹⁹ Merecen citarse los casos de Texas, en el cual 13 mil empleados del sistema de seguridad social deberán ser contratados; del estado de Wisconsin, que transfirió gran parte de sus empleados administrativos bajo el welfare a una corporación privada; la legislatura del estado de Arizona ha estado analizando la posibilidad de eliminar todo el sector del welfare y ceder a manos privadas la asistencia a los pobres. Funciones que eran consideradas responsabilidad del gobierno han sido conducidas por empresas privadas por varios años, tales como el suministro de alimentos en escuelas o el cuidado y administración de las prisiones. La diferencia con el welfare radica en que, en lugar de simplemente realizar tareas de administración, las empresas se transforman en agentes políticos decisivos en la determinación de quiénes reciben ayuda y en qué circunstancias.

Los estados perciben estas privatizaciones como vías para promover la eficiencia y actualización tecnológica en las oficinas del welfare, ahorrando presupuesto del estado y proporcionando mejores servicios a los clientes del welfare. Desde una perspectiva diferente, los sindicatos se han opuesto a estas medidas presionando al gobierno central para que garantice a los beneficiarios del welfare y del workfare ciertas protecciones, un ingreso mínimo y para que no se reduzca el número de beneficiarios reemplazándolos por computadoras y contestadores telefónicos; el gobierno federal debe evaluar qué normas y condiciones exigirá que cumplan los Estados al privatizar el welfare, los bonos de alimentos (food stamps), la adminis-

¹⁹ The Washington Post, 1995.

tración del Medicaid, así como el workfare. Los sindicatos de Nueva Jersey lograron una moratoria de un año en las privatizaciones, pero no pudieron conseguir garantizar un ingreso mínimo.

Puede observarse que la mayoría de los estados sostienen una nueva filosofía, sintetizada en la frase “el empleo es primero” (Deparle, 1997), y mientras la ley federal exige que los beneficiarios trabajen dentro de los dos años, la tendencia es que unos pocos estados esperan tan extenso periodo. A los fines de ubicar a los desempleados rápidamente, casi todas las oficinas de welfare coordinan alguna clase de programa de orientación en la búsqueda de empleo, y numerosos estados requieren que los potenciales beneficiarios de ayuda demuestren que han presentado solicitud para 20 o 30 puestos antes de recibir la ayuda económica. El problema aún difícil de resolver se refiere a la situación de quienes tienen poca educación y experiencia, o hábitos de trabajo negativos, frecuentemente marginados o con empleos inestables por su falta de capacitación o incompetencia. Ciertos estados han diseñado programas destinados a pagar a empresas privadas para que contraten a dichos empleados, transformando el welfare y las estampillas o cupones de alimentos (food stamps) en un subsidio dirigido al empleador. Oregon y Mississippi han iniciado estas medidas, aunque con relativo éxito hasta ahora, debido al desinterés demostrado por los empleadores en contratar este tipo de personal. En la ciudad de Tulsa, estado de Oklahoma, la Cámara de Comercio ha contribuido creando una empresa intermediaria de capacitación especializada básica en ciertas industrias manufactureras, para luego ser recomendados a empleadores del mismo sector.

La etapa que se proyecta como indispensable y que aún no ha tenido respaldo suficiente, se refiere a la creación de servicios de empleo comunitarios. Tal iniciativa, a pesar de ser económicamente costosa, se vislumbra como esencial para facilitar y hacer accesible el ingreso al mercado laboral, especialmente en las regiones con una economía inestable. En este sentido algunos programas han comenzado en Massachusetts y Nueva York, siendo el más importante el adoptado en Wisconsin. En este último, casi todas las 42 mil familias beneficiarias del welfare deben trabajar 30 horas a la semana como condición para recibir la asistencia, ya sea en el sector privado o en servicios a la comunidad. Esta política ha revertido la tendencia de fines de los años ochenta, que ponía énfasis en la necesidad de invertir en educación y capacitación. Estos cambios obedecieron en parte a que dichos programas tenían un efecto muy limitado en comparación con la necesidad de crear un programa de ayuda para encontrar trabajo inmediatamente. Por supuesto que este sistema debe pensarse como limitado en el tiempo, y la necesidad de capacitación y educación es complemento indispensable en la capacitación de trabajadores. De lo contrario —según ha opinado Sharon

Parks de la Liga de Servicios Humanos de Michigan—“nos encontraríamos con una mayoría de mujeres en el sistema de welfare que han pasado de un trabajo malo a otro peor, y que no están en la posición de sostenerse a sí mismas y sus familias en el futuro” (DeParle, 1997). Para muchas mujeres conseguir empleo es relativamente fácil, pero mantenerlo resulta difícil, y el cuidado de los hijos y las facilidades de transporte son parte de la solución al problema. Una encuesta realizada por American Public Welfare Association ha revelado datos positivos al respecto, demostrando que once estados han extendido la elegibilidad para los programas de cuidado de niños, y que otros veinte están destinando más fondos estatales con ese fin, aspecto que se ha transformado en una suerte de imperativo político. En cuanto al transporte, a pesar de que numerosos estados ofrecen permisos para el transporte público, la realidad muestra que gran parte de los nuevos puestos de trabajo frecuentemente están localizados fuera del alcance del mismo.

Para avanzar en esta dirección y abrir el mercado de trabajo, el Programa de Welfare-to-Work (wtw) bajo la Ley de Presupuesto de 1997 (Balance Budget Act), destinó tres mil millones de dólares en concepto de fondos federales, destinados a fomentar actividades de empleo para beneficiarios del welfare. Los fondos del wtw son para asistir a los estados locales y municipales. Luego de dos años de la reforma al welfare, el presidente Bill Clinton presentó un informe al Congreso en agosto de 1998, en el que subrayaba los resultados del nuevo sistema. En dicho informe se destaca que el número de beneficiarios que ingresa al mercado de trabajo creció en 30%; los gobiernos estatales han incrementado el presupuesto en programas de reinserción laboral y el porcentaje dentro del sistema de welfare es el más bajo desde 1969. Han aumentado los gastos en un tercio en programas laborales y en un 50% en el cuidado de niños, y el Congreso destinó tres mil millones de dólares para el cuidado de niños. El Gobierno Federal ha contratado más de 5 700 beneficiarios del welfare en 1997, que lo acerca al objetivo fijado de contratar 10 mil para el año 2000. En dicho informe el presidente Clinton hizo hincapié en la necesidad de expandir el workfare a las áreas rurales, muchas veces ausentes de las iniciativas del sector privado, a través de la denominada “segunda ronda de empoderamiento”, proyecto abarcador de un conjunto de iniciativas sometidas a la aprobación del Congreso.

A modo de conclusión: Hacia otro concepto de ciudadanía

Una primera observación de las tendencias y cambios introducidos permite suponer que, si bien la categoría de beneficiarios del sistema de welfare sigue

centrándose en los individuos, éstos son percibidos de manera diferente, pues se los considera ciudadanos activos y no sujetos asistidos por el Estado, al “articular ayuda económica y participación social”, beneficios con trabajo. Se trataría de un “derecho de los ciudadanos no sólo a vivir, sino a vivir en sociedad”.²⁰ No resulta suficiente que el Estado cumpla con la obligación de proporcionar recursos, realizar programas y desarrollar proyectos sociales, también se incluye a los individuos como sujetos que deben cumplir su parte. Los argumentos que fundamentan la reforma al sistema parten mayormente de la incapacidad del Estado para financiar el welfare, pero en el desarrollo de las alternativas algunos analistas —como Rosanvallon— perciben que los cambios alcanzan una dimensión más amplia y hablan de un nuevo derecho social, el de “inserción”, como fundamento en la búsqueda de un modelo de welfare. La noción de inserción tiende a reforzar la idea de interdependencia y reciprocidad de derechos y responsabilidades. El trabajador es así considerado no como un engranaje más, sino como un ser autónomo y responsable en el cumplimiento de un nuevo contrato. Algunas experiencias en este sentido se han realizado en Francia en materia de protección a la infancia (contratos entre padres y servicios prestatarios), trabajadores menores de 21 años y jóvenes con dificultades.²¹

Este mismo autor marca que esta nueva fase, que comenzó en la década de 1990, implica un cambio en la naturaleza de la crisis del Estado de Providencia, diagnosticada desde fines de los setenta. Afirma que la crisis es hoy en día de orden filosófico y surgen así como problemas mayores “la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (Rosanvallon, 1995: 10). Los años ochenta se han caracterizado por la agravación de las fracturas sociales; allí la intervención pública recuperó su fundamento y su papel clave en el mantenimiento de la cohesión social. Por eso hoy, que la situación ha cambiado, es importante repensar el Estado de Bienestar de modo que pueda seguir desempeñando su papel.²²

La función social del Estado, las condiciones y el contenido del welfare son temas abiertos a un debate que por su relevancia debe contar con las opiniones de los diversos sectores representativos de la sociedad. “El crecimiento del Estado de Providencia se ajustó en parte a los progresos del individualismo: en efecto, cuanto menos puede apoyarse en sus allegados, más debe el indi-

²⁰ Rosanvallon (1995: 172) se refiere a considerar a los individuos como miembros de una sociedad en la cual tienen derecho a ocupar un lugar.

²¹ Rosanvallon (1995: 173), en referencia a la sociedad de inserción.

²² Rosanvallon (1995: 10), menciona la necesidad de una refundación intelectual y moral del Estado de Providencia.

viduo remitirse al poder protector del Estado”.²³ En consecuencia, inclinar la balanza reduciendo la protección del Estado en lo social implica diseñar y construir un modelo con nuevas estructuras y redes sociales de contención. “La equidad de las oportunidades no consiste sólo en compensar en el punto de partida las desigualdades de la naturaleza o las disparidades de fortuna: apunta a dar de manera permanente los medios de volver a encarrilar la existencia; su objetivo es dar a los individuos los medios de hacer frente a todos los azares que no son de orden clásicamente asegurador... El objeto del derecho no es un subsidio sino una relación social”.²⁴

Para emprender una evaluación de las reformas realizadas en 1996 hay que establecer ciertos criterios. Es necesario diferenciar los distintos ámbitos de desigualdad a los que puede hacerse referencia. La identificación de la desigualdad económica con desigualdad de ingresos es sólo una parte de la problemática. El desempleo, en palabras de Amartya Sen,²⁵ ocasiona muchas otras privaciones, además de la económica, lo que hace necesario mirar más allá de lo pecuniario. La reforma del welfare se enmarca en los debates sobre el gasto público en salud, educación y respecto de las pensiones y subsidios. En este punto, a diferencia de Europa occidental, “la ética social norteamericana autoriza a ser muy poco solidario con los indigentes y los pobres, pero es esa misma ética la que consideraría intolerables los niveles de desempleo de dos dígitos que son comunes en Europa

.²⁶ La capacidad de valerse por uno mismo es valorada mucho más en los Estados Unidos, “la cultura norteamericana de la autosuficiencia hace que se dé mucho más importancia a luchar con el desempleo que, por ejemplo, a dotar a todos los ciudadanos de cobertura médica o evitar que caigan en la indigencia”.²⁷ Las reformas realizadas al welfare siguen la línea de esta ética social propia en cuanto a su respeto por el empleo y el esfuerzo personal.

Así, la base del sistema en Estados Unidos ya no radica en subsidios sino en trabajo, limita la asistencia a un papel temporal e impulsa a los beneficiarios a aprovechar las oportunidades de empleo, aspectos que marcarán el éxito o fracaso del nuevo modelo. Es decir, dependerá de las condiciones laborales proporcionadas, su disponibilidad y remuneración digna, de que se transformen en una realidad para la población que ha

²³ Rosanvallon (1995: 207). Progresos del individualismo que se insertan en un contexto de inestabilidad de la célula familiar y proliferación de las familias monoparentales que demandan cada vez más al Estado Providencia.

²⁴ Rosanvallon (1995: 210 y 211); como parte de la individualización de lo social.

²⁵ Sen (1998: 169) compara las diferentes variables que permiten calibrar la desigualdad. La desigualdad de ingresos difiere de la desigualdad en otros ámbitos, como el bienestar, la libertad, la calidad de vida; y agrega que sus escalas de valores pueden chocar entre sí, teniendo diferentes consecuencias para la acción pública. Ante el estudio de la desigualdad, es necesario preguntarse: ¿igualdad en qué?

²⁶ Sen (1998: 174), con relación al contraste entre Europa Occidental y Estados Unidos.

²⁷ Sen (1998: 180) en referencia al contraste entre Europa Occidental y Estados Unidos, respecto de sus diferentes concepciones de desigualdad y su diferenciadas prioridades en la asignación de recursos.

vivido dependiendo del sistema que ahora se busca remplazar. Para lograrlo, todavía falta dedicar recursos adecuados para que esta “solución basada en el trabajo” funcione efectivamente.

Resulta difícil predecir el resultado de las reformas al welfare tales como las iniciadas en Estados Unidos, donde los debates estatales continúan acerca de los destinos de los recursos y la forma de cubrir la brecha dejada por la ausencia de asistencia federal. Existen cerca de cincuenta sistemas en vigencia que difieren en cuanto a limitaciones en el tiempo, requisitos laborales y empleos subsidiados. Algunos estados han prorrogado los plazos, ofreciendo cupones y asistencia para familias necesitadas, interpretando la legislación reformada de manera más considerada o generosa, y proponiendo correcciones a la legislación. El Congreso en la aprobación del presupuesto de 1997 incluso ha revertido ciertos aspectos negativos de la legislación, restaurando elegibilidad en materia de asistencia social a grupos de inmigrantes, creando incentivos impositivos para empresas que contraten a quienes dejan el welfare, y ordenando un ingreso mínimo y otras protecciones laborales para los participantes del workfare (Massaro, 1998).

En todo este proceso de reforma al welfare, se perciben acuerdos en cuanto a la necesidad de articular la asistencia estatal con una redefinición del papel del ciudadano, con vistas a estimular su ingreso al mercado de trabajo; persisten todavía tensiones y desacuerdos relativos a las políticas sociales adecuadas y al papel del gobierno federal y estadual en la lucha contra la desocupación y la pobreza. La opinión pública y los políticos parecen ofrecer una amplia gama de perspectivas sobre estos asuntos, que han influido en las recientes modificaciones adoptadas y ciertas correcciones realizadas a la legislación, con respecto al tratamiento de inmigrantes y a aumentos presupuestarios en el workfare.

Pero los efectos de la reforma de 1996 aún son desconocidos, pues si bien los beneficiarios del welfare han disminuido en 25%, ese descenso puede atribuirse tanto a la reforma como a una prosperidad económica general. No se conocen estimaciones sobre cómo afectaría una eventual recesión económica a millones de familias, situación que —en la hipótesis de producirse—, implicaría que millones no podrían ingresar al mercado de trabajo ni recibirían los beneficios que venían percibiendo hasta ahora.

Si bien parece existir un acuerdo en cuanto a que el Estado de Bienestar no puede limitarse a repartir subsidios, tampoco puede abandonar la prestación de servicios para compensar las desigualdades y ofrecer los medios para hacer frente a los problemas de la existencia.

recibido en enero de 2001
aceptado en febrero de 2001

Bibliografía y artículos consultados

- Branigin, William, 1999, "Chilling Effects Seen from Welfare Reform", en *The Washington Post*, p. A6, marzo 9.
- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Ed. Paidós, Estado y Sociedad.
- Clinton, Bill, 1998, "White House Marks Second Year of Welfare Reform", agosto 4, discurso publicado en internet por The Urban Institute, www.urban.org/news/clinton_occ9.html.
- Deparle, Jason, 1997, "U.S. Welfare System Dies as State Programs Emerge", en *The New York Times*, junio 30.
- , "Wisconsin's Welfare Plan Justifies Hopes and Some Fear", en *The New York Times*, National Section, enero 15.
- Dufourcq, Nicolas, 1994, "L'Etat-providence sélectif", *Notes de la Fondation Saint-Simon*, marzo.
- Fitoussi, Jean Paul, 1999, "Un estado más inteligente", en *Clarín*, Sección Opinión, noviembre 17.
- Giddens, Anthony, 1998, "La tercera vía", Madrid, Ed. Taurus.
- Havemann, Judith, 1998, "Welfare-to-Work, Grants to be Awarded", en *The Washington Post*, Sec. A27, noviembre 20.
- Lafontaine, Oskar, 1998, "No hay que tener miedo a la globalización, bienestar y trabajo para todos", Madrid, Biblioteca Nueva.
- Leonard, Bill, 1997, "Welfare Reform, A new Deal for HR", en *HR Magazine*, marzo.
- Massaro, Thomas, 1998, *Catholic Social Teaching and United States Welfare Reform*, Collegesville, Minnesota.
- Rosanvallón, Pierre, 1995, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Sawhill, Isabel V., 1997, "Welfare Reform: An Analysis of the Issues", *The Urban Institute*, Research Paper, febrero 29.
- Sen, Amartya K., 1998, "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, núm. 2, enero 15.
- The Urban Institute, 1995, *Welfare Reform; Issues before the Nation*, Washington DC.
- The Washington Post, 1995, "Welfare Reform Incorporated: Social Policy Going Private, States Turning Agencies Over to Business", en *The Washington Post*, julio 31.

- _____, 1999, "Aid Cuts Make it Hard for Some Going From Welfare to Work", en *The Washington Post*, p. B-5, febrero 25.
- Trueheart, Charles, 1998, "Can Wintry Blast Melt Cold Parisian Hearts?", en *The Washington Post*, sec. A-39, noviembre 27.
- Vobejda, Barbara, y Havemann, Judith, 1997, "In Welfare Decisions, One Size No Longer Fits All", en *The Washington Post*, sección A8, junio 30.
- _____, 1996, "Work Experience Program with the New York City Board of Education", Local 372, New York City Board of Education Employees, District Council 37, American Federation of State, County and Municipal Employees.