

EL ESTADO DE BIENESTAR EN LOS ESTADOS UNIDOS: CLAVES PARA LA INTERPRETACIÓN DEL MODELO

por

MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Trabajo preparado para el IV Congreso de la AECPA
Granada, septiembre-octubre de 1999
Área II: Política Comparada
Grupo de Trabajo 4: El Estado de bienestar en perspectiva comparada

I. INTRODUCCIÓN

Ya resulta clásico el debate en torno a los modelos de Estado de bienestar (EB), sin embargo el método comparado nos obliga a buscar el mejor criterio para diferenciar y caracterizar los distintos casos.

Desde nuestro punto de vista el criterio más acertado para analizar esta cuestión es el que recoge el enfoque ideológico, haciendo las matizaciones pertinentes respecto de las peculiaridades geográficas, institucionales, referidas al proceso de construcción, o de otro tipo, de los distintos casos. Así, básicamente se pueden diferenciar tres grandes modelos o tipos ideales: el residual, el institucional-redistributivo y el socialdemócrata. El primero es promovido desde el neoliberalismo, el segundo por el liberalismo reformista y la democracia cristiana, y el tercero es el que figura en el programa del socialismo democrático.

Las diferencias entre los modelos citados son bastante netas en lo que se refiere a la concepción del sistema político, en concreto en relación a los conceptos de democracia, ciudadanía social y capacidad política de los grupos sociales (en particular el corporativismo), y en lo que se refiere a la política económica y social que puede ser más o menos intervencionista, la una, y promover o no el objetivo de la igualdad social, la otra.

A tales modelos se les suele identificar con casos concretos que son los más próximos por sus características. Así, los estados de bienestar de los países nórdicos se ven como el mejor ejemplo del modelo socialdemócrata. El caso británico, francés o alemán se asimilan al modelo institucional-redistributivo, que es por otra parte el más extendido, y el modelo de USA suele identificarse con el modelo residual, por ejemplo por P. Pierson.

Por otra parte también ha sido corriente por parte de la literatura comparada que ha analizado el caso de los Estados Unidos poner de relieve el excepcionalismo del mismo en relación a los casos europeos (Kudrle y Marmor, 81; Orloff, 37; Quadagno, 113, etc.).

En este trabajo se realizan unas consideraciones al respecto: ¿en que medida es el Estado de bienestar USA un modelo residual? ¿Cuáles son los caracteres determinantes del modelo a partir de las investigaciones más recientes? ¿Cabe identificar una influencia clara en la configuración de este modelo respecto de los casos europeos, u ocurre todo lo contrario?.

II. ANÁLISIS DEL MODELO

Para analizar un modelo cualquiera de EB hay que tener en cuenta la diversidad de variables que concurren en el mismo. De manera particular se debe considerar que la estructura del EB es amplia y recoge facetas referentes a la institucionalización del sistema político, las decisiones genéricas de política económica incluida la política laboral y las decisiones y los programas configurados de política social.

En el caso de USA la amplitud de variables es muy grande y obliga a considerar el proceso de formación y reforma del EB, la estructura federal, el juego entre el Presidente y el Congreso americano -que pueden corresponder a signos partidistas distintos-, el desarrollo del partido demócrata y del partido republicano y de sus respectivos programas, la actuación de los grupos sociales y en particular la configuración del movimiento obrero y la política laboral, la configuración étnica y los

conflicto raciales de la sociedad americana, los programas de política social, la política laboral y las fases de la política económica, etc.

En un esfuerzo de síntesis a partir de la literatura analizada en nuestra opinión se pueden deducir tras grandes líneas de aproximación al estudio del EB americano integrando en cada una de ellas las variables que parecen mas relevantes para interpretar el modelo.

1) El aspecto histórico-institucional: la formación del Estado-nación.

En la interpretación de las distintas claves que explican el modelo USA de EB en primer lugar está la aproximación que pone el acento en la cuestión del proceso de construcción del Estado-nación.

Esta es la perspectiva que adopta T. Skocpol y sus colaboradores y que sigue un planteamiento típicamente beweriano en el que, según P. Flora y A. Heidenheimer (p. 23), el desarrollo del EB solo se puede entender por la emergencia gradual de un nuevo sistema de dominación con unas elites reformistas, unas burocracias con capacidad de servicio público y unas clientelas sociales, resultando el EB un producto del proceso general de modernización de las sociedades. Como veremos en el caso de USA solamente se puede hablar de desarrollo efectivo del EB a partir del New Deal y con las limitaciones correspondientes.

Desde este enfoque la cuestión fundamental ha sido y es la falta de integración política o dispersión de la autoridad política que arrastra históricamente USA, que se corresponde con el desarrollo del federalismo, la que ha retardado y dificultado la construcción de un estado de EB institucional -redistributivo. Evidentemente este aspecto solo es comprensible a partir del conflicto de intereses entre los distintos grupos sociales de naturaleza territorial a los que, como veremos, el sistema institucional da una capacidad de veto sobre las decisiones políticas.

Como explica T. Skocpol (1995) la formación del Estado en USA tuvo características propias diferenciales de los casos europeos, en los que el EB se construyó antes y con un gran nivel de institucionalización.

Por un lado la falta de centralización del poder se explica históricamente porque en lugar de una estructura de monarquía absoluta apoyada en un ejercito y burocracia estables e integrados y una gran movilización social para las luchas territoriales, las colonias que dieron origen a USA crearon una república federal, quedando la nación relativamente protegida geopolíticamente y orientada hacia la conquista de un amplio continente, pero sin la existencia de una oposición militar importante. Por eso en USA nunca las guerras tuvieron el efecto centralizador del poder que tuvieron en Europa. Ni siquiera tras la guerra civil se generó una burocracia federal autónoma (solo después de la Segunda Guerra Mundial en USA aparece el "complejo militar-industrial").

Por otro lado la revolución americana en sí, fue una revolución en oposición el sistema europeo de poder soberano centralizado localizado en el Parlamento y en la burocracia estatal. Por ello en USA se dividió el poder entre el gobierno central y los estados federados y ambos quedaron sujetos a control reciproco. El poder federal a su vez fue dividido entre el Presidente, el Congreso y los órganos judiciales.

La autoridad estatal que se generó desde el primer momento en USA se apoyó en "los tribunales y en los partidos", no en una burocracia civil. Eran los tribunales los que fueron promoviendo el interés nacional y siempre de una manera limitada, así, los tribunales federales en la etapa reformista dificultaron e impidieron la creación de una legislación laboral en razón del principio de la libertad contractual.

Los partidos políticos aparecieron antes que en ningún otro sitio, y como es sabido se encargaron de organizar las elecciones y de promover las candidaturas para todos los cargos públicos a nivel local, estatal o federal. Los partidos se organizaban desde mediados del siglo XIX como estructuras clientelares y descoordinadas mas alla del ámbito local.

Solo en el siglo XX aparece la burocratización y profesionalización de las funciones administrativas en los distintos niveles de gobierno, pero la fragmentación del poder y del proceso de decisión se reprodujo. Todavía en la actualidad, los funcionarios americanos tienen un status menor que los británicos, suecos etc. En la práctica, en el nivel superior de la función pública el movimiento de entrada y salida del servicio público es constante, además, la capacidad de las agencias administrativas federales, cuya autonomía es observada con desconfianza por el Congreso y por el Presidente, es muy limitada. Los políticos son quienes toman las decisiones y los funcionarios civiles nunca juegan un papel relevante como actores políticos. Ni la capacidad administrativa gubernamental ni la actividad burocrática autónoma de las agencias federales desempeñan un papel clave en las decisiones sobre las políticas del EB (Pierson 1994, 37).

La falta de una burocracia civil federal que promoviera un sistema integrado de intervención y bienestar y la desconfianza producida por las corruptelas de los partidos explica que no fuera hasta la década de 1930 con el New Deal, después de la gran crisis económica, cuando se tomaran las primeras medidas trascendentes de intervención económica y social. Entonces se estableció la estructura básica del EB de USA pero, aun así, la presión de las fuerzas e intereses regionales aseguraron que no se establecieran standares nacionales en la mayoría de los programas.

De manera mas concreta se puede decir que durante el siglo XX la estructura política quedó determinada parcialmente por las luchas entre los distintos grupos sociales resultando que determinados grupos obtuvieron ganancias a costa de otros. Ni la clase trabajadora, ni el sector empresarial ejercieron una presión determinante para el desarrollo de la intervención del Estado federal. Tampoco los partidos políticos pudieron ir mas allá de formar una coalición de intereses, obligada por la existencia de distritos electorales únicos.

De la acción de los distintos grupos destaca la de los terratenientes de los estados del sur que hasta la década de 1960 y a través del partido demócrata y del Congreso americano pudieron imponer sus puntos de vista. Uno de ellos, determinante en la construcción del EB, fue establecer limitaciones electorales a la población afroamericana, que se mantuvieron hasta el triunfo del movimiento por los derechos civiles. En la práctica esto supuso que hasta la década de los años 1960 la democracia americana no fuera completa debido a la existencia de un sistema bipartidista en el norte, este y oeste, que coexistía con un partido único racista y oligárquico en el sur: el partido demócrata.

Desde la perspectiva de los programas del EB el control de los congresistas demócratas del sur sobre los respectivos comités parlamentarios se concretó en que las medidas de reforma del New Deal, como la Ley de Relaciones Laborales o la ley de Seguridad Social o, mas tarde, el Fair Labor Standars Act, tuvieran las excepciones de los trabajadores agrarios y domésticos, en los que se incluía la mayor parte de la población negra.

En definitiva, la dispersión del poder tanto en el gobierno central como entre el nivel federal y el de los Estados ha facilitado que las minorías bien colocadas pudieran vetar cambios en políticas no deseadas. Además, la capacidad administrativa del gobierno federal ha sido y es relativamente débil lo que impide el diseño y ejecución de

políticas extensivas. Por otro lado, en buena parte debido a las estructuras institucionales la representación de intereses centralizada vía partidos políticos o vía grupos de presión no se ha producido. Por el contrario, los partidos siempre han sido débiles, su actuación ha sido intermitente y orientada hacia el clientelismo y el patronazgo en lugar de promover alternativas políticas coherentes. La descentralización institucional ha favorecido la emergencia de grupos de interés muy fragmentados, aunque, a su vez, la fragmentación del poder ha hecho posible que muchos de dichos grupos hayan podido influir significativamente entre los decisores políticos.

Resultado de todo ello es, como nos recuerdan M. Weir, T. Skocpol y A.S. Orloff (p.9), por un lado, que los programas centrales del EB como son pensiones por jubilación y la seguridad social han aparecido en USA mucho más tarde que en Europa y, en algunos casos, el programa no se ha instituido en absoluto como es el seguro sanitario. Por otro lado, que los programas de política social -creados bajo la Ley de Seguridad Social de 1935- se han mantenido desunidos y no han sido equilibrados a nivel nacional debido a la descentralización. Además estos programas dependen de una variedad de incentivos indirectos y subsidios federales que proporcionan unos servicios sociales diseminados, con falta una de una visión comprensiva y unitaria de los objetivos del EB americano.

Por todo ello, según los autores citados, en USA la "seguridad social" (protección de los jubilados) ha quedado bifurcada tanto institucional como simbólicamente del "bienestar" (programas asistenciales) y los distintos programas de política social han quedado operativa, fiscal y simbólicamente separados unos de otros sin haber sido integrados con la acción gubernamental de carácter económico y social (laboral.)

2) Aspectos sociopolíticos: la movilización social y el partido demócrata.

Otra de las claves para interpretar el modelo USA de EB se refiere a la movilización popular en favor del mismo y a los grupos sociales con más capacidad para influir en su desarrollo.

A este respecto resulta relevante considerar al movimiento obrero organizado, al partido demócrata entendido tanto en sus aspectos programáticos como organizativos y, en tercer lugar, a la comunidad afroamericana y la cuestión racial. En este punto hay que considerar especialmente la situación especial de pobreza y dependencia de la asistencia social de una buena parte de dicha comunidad, configurándose como un grupo especialmente vinculado al welfare. Como veremos, todos estos elementos están estrechamente relacionados entre sí.

a) La importancia de la movilización social en la construcción del EB en USA

En términos generales Piven y Cloward (1971,7) sostienen que la movilización social tiene como base las crisis generales, principalmente económicas, porque se produce una quiebra de los mecanismos de control social. Como consecuencia aparece el desorden civil y esto es lo que favorece que se provoque una reacción en el sentido de desarrollo del EB para la reconstrucción del orden social. Por otra parte las políticas del EB generan unos derechos de subsistencia o, en otros términos, derechos sociales que se acaban consolidando.

En USA este desarrollo ha tenido dos momentos fundamentales: uno en la década de 1930 que dió origen a las programas del New Deal en particular la Ley de Seguridad Social de 1935 y otro en las décadas de 1960 y 1970 bajo los programas de la Great Society y de la War on Poverty y las reformas del Presidente R. Nixon. Los grandes movimientos sociales de estas épocas fueron estructuralmente diferentes. Con el New Deal hubo una movilización del conjunto de la población en la que tuvo un mayor peso el movimiento obrero, sobre todo por el problema del desempleo tras el crack de 1929. Es entonces cuando se sientan las bases del EB en USA y se establece el sistema de seguridad social (jubilación) y subsidios por desempleo y para combatir la pobreza, acompañando esto en el ámbito laboral por la negociación colectiva y la regulación de jornada y salarios (NIRA). También fueron un elemento fundamental de esta primera fase los programas de empleo público (WPA).

La movilización de la década de 1960 tuvo un planteamiento distinto. Fue consecuencia de las transformaciones socioeconómicas en los Estados del sur. La modernización y mecanización de la agricultura expulsó a una gran cantidad de mano de obra que se vio obligada a emigrar hacia las ciudades y los Estados del norte (las migraciones de las décadas de 1950 y 1960 superaron los 20 millones de personas).

Los emigrantes en su mayoría eran afroamericanos que no estaban preparados para adaptarse a la actividad industrial y, además, emigraban en un periodo de carencia de puestos de trabajo. Junto a esto se estaba produciendo la revolución urbana de desarrollo de las grandes zonas residenciales y abandono de los centros urbanos. Lógicamente esto generó un gran pobreza entre los negros y el problema de la acumulación de dicha población pobre en los llamados "ghettos" urbanos caracterizados por la falta de recursos, deterioro de la familia, marginalidad, delincuencia, etc.

Tales condiciones se fueron agrabando porque en el periodo de estabilidad entre 1940-1960 de gran crecimiento económico se impuso una ideología conservadora de restricción de los subsidios y regulaciones para no dificultar el desarrollo natural del mercado de trabajo. Para ello se aplicaban prácticas administrativas limitadoras del ejercicio de los derechos sociales de tipo asistencial ya establecidos. Cosa que se unía a las prácticas restrictivas en el mismo sentido generadas a nivel regional, en especial en los Estados del sur, permitidas por la descentralización del poder.

Esta situación acabó estallando en forma de desorden civil y se trasladó al ámbito político en la lucha electoral y en el movimiento por los derechos civiles. Como consecuencia se regeneró el debate por los derechos sociales y el desarrollo del EB. Los afroamericanos reclamaban mejores escuelas, viviendas, y puestos de trabajo.

El resultado de esta movilización fue el programa de la Great Society con las presidencias demócratas de Kennedy y Johnson y, mas concretamente se crearon nuevos servicios públicos de tipo social, además, se inició una actividad de reclamaciones judiciales para eliminar las limitaciones establecidas discrecionalmente a la demanda de prestaciones asistenciales y se crearon organismos públicos que daban cobertura a las reclamaciones y orientación y ayuda para el ejercicio efectivo de tales derechos.

Todo ello se concretó en el llamado programa de "War on Poverty" con programas de acción comunitaria, siendo un aspecto fundamental el nuevo impulso que se dió a la política de vivienda para combatir el problema de los "ghettos". La actividad en el ámbito judicial llevó a la supresión de las limitaciones legales para el acceso a las prestaciones asistenciales

En consecuencia, a partir de este momento se cuadruplicó el numero de personas que recibieron ayuda del programa AFDC (Aid to Families with Dependent Children), se estableció el programa de Food Stamps con otros de tipo nutricional, se implantó Medicare (asistencia sanitaria para los jubilados e incapacitados) y Medicaid (asistencia

sanitaria para los registrados en los programas de asistencia social y desempleados), se establecieron subsidios para la construcción de viviendas públicas y para arrendamientos de viviendas.

Otros programas fueron asimismo establecidos en la década de 1970 como los de capacitación profesional y ayuda a la movilidad de los trabajadores o subsidios para gastos en energía para familias de bajos ingresos. Actuaciones que fueron acompañadas con otros programas de asistencia social y medidas de protección para los jubilados que supusieron una ampliación y consolidación de los ya existentes.

En definitiva, estos movimientos sociales crearon una estructura institucional que profundizaba en la democracia americana, que se ha convertido en foco de atención de las demandas populares y elemento central del conflicto social contemporáneo en USA.,

pero el resultado, sin embargo, no fue la conformación de unos grupos sociales bien organizados o de grupos de interés fuertemente articulados.

b) El movimiento obrero americano y el EB

Un rasgo característico del modelo de EB de USA es la desvinculación del movimiento obrero organizado respecto del mismo. La causa de ello está en la etapa anterior al New Deal, ya que desde finales del siglo XIX en el movimiento obrero se produjo una diferenciación de los intereses del ámbito laboral (lucha en los centros de trabajo por mejores salarios y condiciones de trabajo) respecto de los del ámbito político. Ello se debió a la identificación de estos últimos con las corruptelas desarrolladas por las maquinarias y el sistema clientelar de los partidos políticos. El ejemplo explicativo de esta situación fue la imposibilidad de convertir el sistema de pensiones de la postguerra civil en un sistema de protección general. (Orloff, p.45)

Por otro lado la separación entre el movimiento obrero y el EB se debe al sistema implantado con el New Deal. Como explican Piven y Cloward (1997, 97 y ss.) al no imponerse el modelo de servicios públicos universales, los trabajadores sindicados se volvieron hacia sus puestos de trabajo en el sector privado para buscar medidas de seguridad económica e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando los sindicatos eran todavía muy fuertes, los trabajadores consiguieron importantes beneficios en términos de pensiones y sanidad como parte del contrato de trabajo. En consecuencia, los seguros sociales de tipo privado conectados al contrato de trabajo se hicieron mas importantes que los públicos, por lo menos para los trabajadores empleados.

Lógicamente los trabajadores que han tenido la protección social en el sector privado, siempre se han opuesto a pagar mas impuestos para financiar la protección social del resto de la población (sean trabajadores empleados o no) que están obligados a obtenerla de los programas asistenciales del sector público. Esto ha dificultado históricamente la expansión del EB en USA. Por otra parte, este hecho además explica el cleavage racial que se desarrolla después de la década de 1960 hasta nuestros días.

Además es destacable que el movimiento obrero ha ido en un proceso de desorganización que se ha ido acelerando desde comienzos de la década de 1980. Esto se ha debido a las transformaciones de la economía americana y a los procesos de crecimiento y desarrollo de las nuevas zonas del sur y del sureste y las correspondiente migraciones y, además, por la modificación del sistema ocupacional y la incorporación de la mujer al mundo laboral, todo ello acompañado por una gestión empresarial que desincentiva la sindicación laboral (Kochan, Katz y Mckersie, 51 y ss.)

En esta situación incide además el hecho de la relativa vinculación de los trabajadores sindicados con el partido demócrata. Al haber quedado el Estado disminuido en la protección social de los trabajadores, estos a su vez dejaron de desarrollar su apoyo hacia los gobiernos y hacia los partidos. De hecho desde 1940 el apoyo de los sindicatos al partido demócrata ha ido decreciendo constantemente.

c) La coalición del partido demócrata: relación con el movimiento obrero y la comunidad afroamericana

El partido demócrata está íntimamente ligado al EB en USA porque ha sido el impulsor de los procesos de construcción del mismo. En estos casos se observa una especial conexión con el movimiento obrero y con la comunidad afroamericana.

El partido demócrata había sido hasta la década de 1930 un partido de oposición. Tras la crisis económica de 1929 se convirtió en el catalizador de un proyecto de cambio y fue fruto de un realineamiento de fuerzas. Así, con la retórica del New Deal F. D. Roosevelt generó una coalición de las clases media y baja con los grupos de reciente inmigración, mas los trabajadores industriales de las zonas urbanas del Este, los granjeros del Oeste y los agricultores (terratenientes) del Sur. Resultado de la cual fueron las medidas adoptadas en el New Deal con el Agricultural Adjustment Act, National Recovery Industrial Act (NIRA) y las creación del Civilian Conservation Corps (mas tarde Public Works Administration PWA).

Por las medidas adoptadas en estos años los sindicatos AFL y la recién creada CIO abandonaron su posición neutral y manifiestamente apoyaron al partido demócrata hasta la década de 1950. En estos años la sindicación de los trabajadores llegó a alcanzar la cifra de 12 de afiliados. El partido demócrata quedó configurado así en cierta forma como el partido de la clase trabajadora. Sin embargo, nunca se ha podido considerar a las trabajadores como organizadores o parte constituyente del partido demócrata sino como aliados del mismo (Ware, 20).

Esto se explica porque desde su renacimiento con el New Deal el partido demócrata quedó condicionado por la influencia de su sector casi feudal en el sur. De hecho, la ascensión del partido demócrata en la década de 1930 se debió en gran medida al voto de los trabajadores industriales, pero el fortalecimiento del partido redundó en un fortalecimiento parejo del sector del sur, que se opuso activamente a los programas nacionales del EB que pudieran dismantelar el sistema laboral de casta en el sur (Piven y Cloward, 1997, 11).

El peso del sector de los estados del sur en el partido fue devastador a largo plazo: bloqueando la legislación laboral (Taft-Hartley Act de 1947), impidiendo el desarrollo del sindicalismo en el sur -donde fue creciendo la actividad industrial-, bloqueando la legislación de protección social y favoreciendo la descentralización de las políticas públicas, con las consecuencias respecto de la vinculación de los trabajadores a la protección social privada. El resultado fue la erosión de la lealtad de la clase trabajadora hacia el partido demócrata, lo que se hizo evidente a partir de 1950.

En la evolución del partido demócrata cabe considerar, por último, los conflictos raciales de la década de 1960 que incrementaron las dificultades para su cohesión interna. Se puede decir que estos conflictos raciales han sido la causa del declinar del partido hasta la actualidad.

Las demandas de los afroamericanos, mayoritariamente localizados en las ciudades, por la igualdad racial afectaron a la coalición del partido demócrata y el sector del sur se trasladó al partido republicano -primero en las elecciones presidenciales y

luego al Congreso- y, además, muchos trabajadores blancos del norte empezaron a votar a terceros partidos o se pasaron al partido republicano. Como afirma Ware (p. 226) la relación inicial de vinculación de los trabajadores sindicados con el partido demócrata de la década de 1930 cambió por razones diversas, siendo las más relevantes: la desaparición de los sindicatos en la nominación de candidatos del partido y su pérdida de peso en la contribución a las campañas electorales. En particular de las donaciones económicas que, debido a los medios técnicos que se utilizan para alcanzar a la población diseminada en grandes zonas residenciales, se han convertido con el tiempo en un factor de influencia decisivo. Por lo más recientemente se ha incrementado la influencia del sector empresarial en el partido demócrata (Akard, p. 189). Por lo demás, la desvinculación de los trabajadores ha sido una causa asimismo de crisis del partido demócrata.

También se ha interrelacionado al partido demócrata con la comunidad de afroamericanos. El periodo más característico fue la conexión del partido demócrata al movimiento por los derechos civiles (Orfield, 325) y poco más tarde la defensa de las reivindicaciones de esta comunidad a través de los programas de la Great Society y por la impulsión de las medidas del programa de War on Poverty.

También se considera a los negros americanos como compañeros de viaje pero no un elemento componente, estructural del partido demócrata (Ware, 224): sus miembros son principalmente votantes del partido. Generalmente la comunidad negra opera a través de "mediadores" (gatekeepers) que filtran y controlan las interacciones con las otras organizaciones sociales, bien a través de ministros religiosos o funcionarios de los servicios públicos (Ware, 209) lo que dificulta una conexión directa entre la comunidad y el partido. Solamente ha habido una participación directa en la época de War on Poverty pero siempre se consideró en el partido demócrata que la comunidad negra era un aliado menor.

3) El factor ideológico: el conservadurismo americano

En tercer lugar, y sin que ello suponga una prelación de las otras líneas de análisis, cabe identificar el modelo USA de EB como una construcción especialmente determinada por la ideología conservadora que representa el partido republicano. De donde deriva en gran medida el carácter residualista del mismo.

El enfoque conservador se ha proyectado tradicionalmente en la vida política americana de la mano del partido republicano y esto se ha manifestado en especial en la época de la década de 1980 con la política de "retrenchment" (reducción del EB) de la etapa del Presidente Reagan. Sin embargo, como vamos a ver, la ideología conservadora también trasciende a los programas y actuaciones del partido demócrata.

El enfoque conservador está en la trastienda del consenso liberal que tradicionalmente ha inspirado la política americana realacionada con el EB. Esta se basa en dos grandes principios de la economía de mercado (Piven, 1971, 148): que el sistema económico es abierto y la conquista del éxito es una cuestión de esfuerzo personal y que aquellos que fracasan -los pobres- son por eso moralmente o personalmente incapaces. De aquí que las medidas de protección social de tipo residual-asistencial son un agente para alimentar y reforzar esta ideología.

Históricamente desde la llamada "era progresiva" (periodo reformista entre 1890 y 1920) se ha ido construyendo un planteamiento contrario al desarrollo expansivo del EB. Desde finales del siglo XIX este se justificó por contraposición a las corruptelas del clientelismo partidocrático y más tarde, en la etapa de la coalición del New Deal y en

el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, por la presión de los sectores agrarios, en particular los del sur, conexiónados a los intereses empresariales que impusieron un criterio conservador a la política del partido demócrata. De ahí procede la residualización en gran parte del sistema de protección social en el programa del New Deal.

Pero ha sido en la década de 1980 cuando el planteamiento conservador ha alcanzado su mayor expresión y se proyecta hasta la actualidad afectando a los procesos de reforma recientes. Con la llegada a la presidencia del partido republicano de la mano de R. Reagan hubo una recuperación ideológica del conservadurismo con la llamada "nueva derecha".

A partir de entonces se ha producido un cambio en la concepción de la situación de partida para el desarrollo del EB. Se ha sustituido el debate en torno a "la pobreza" que había dominado el periodo anterior por la teoría de "la dependencia económica". Como explica Waddan (p.58), la filosofía de "War on Poverty" suponía que había que continuar una política de intervención económica expansiva de tipo keynesiano y además impulsar, apoyar y ayudar a los pobres para que tomaran parte y se integraran en la actividad económica. La principal medida del periodo fue el "Economic Opportunity Act" que enfatizaba la idea de proveer un puente de autoayuda a los pobres para "normalizar" su situación.

Sin embargo, para "la nueva derecha" americana el problema de la pobreza había sido exagerado en los años anteriores y las cuestiones sociales mas relevantes para explicar la situación de dependencia, como la feminización de la pobreza, se debían mas bien a comportamientos desviados que eran favorecidos por los programas de ayuda social. Los conservadores entonces propusieron la idea de que se había generado una "cultura de la dependencia" por parte de los pobres respecto de los programas sociales que ha llevado a erosionar la ética del trabajo.

En opinión de los neoconservadores se trata, por tanto, de modificar los contenidos de los programas de asistencia social que, por una lado liberan recursos para impulsar la inversión productiva y favorecer el desarrollo económico según las leyes del mercado, y al mismo tiempo, y esto es lo mas relevante a efectos del EB, eliminan "la cultura de dependencia".

Este enfoque hizo mella también entre los demócratas y desde la victoria conservadora de R. Reagan estos han planteado propuestas de reforma del EB en el sentido de que, en lugar de buscar medidas para combatir la pobreza como tal, se propugne detener su aparición y penalizar la permanencia prolongada en situación de pobreza (Walters, 45).

Este planteamiento se ha proyectado en la etapa del Presidente Clinton en la teoría de "la ética de la responsabilidad individual" (Bogard y McConell, 75), entendiéndose entonces que la cultura de la dependencia lleva a los individuos a un punto en el que ellos mismos devienen autodestructivos y por ello el Estado no tiene la obligación de protegerlos (Waddan, 163).

Para los conservadores el EB ideal debe consistir básicamente en programas asistenciales. Desde esta perspectiva y en el mejor planteamiento residualista se propone el mantenimiento del llamado "safety net" que en el caso de USA en la época de Reagan se concretaron en unas medidas protectoras básicas contenidas en los programas fundamentales: AFDC y Food Stamps, al que se unió en 1975 Earned Income Tax Credit, orientados al mantenimiento de rentas, junto con Medicaid. Por lo demás se entendió que el mercado debe complementar el "safety net" público básico (Esping-Andersen, p. 16)

Por otra parte en el debate ideológico actual el conservadurismo ha regenerado la contraposición entre los derechos de propiedad y los derechos de subsistencia -en términos de Piven y Cloward- o derechos sociales. De aquí que se hayan promovido medidas para restringir, sino dismantelar en la medida de lo posible, el EB. Para ello se ha recuperado la teoría clásica del "laissez faire" y la filosofía de que las leyes naturales rigen el orden económico y ello lleva por tanto a la defensa a ultranza del mercado y del libre juego de la oferta y la demanda (Piven y Cloward, 1997, 199).

Otro aspecto del debate ideológico en el periodo de reforma conservadora del EB es la cuestión de la naturaleza y el contenido del derecho a percibir prestaciones sociales (entitlement) por tener un carácter contingente (Quadango, 102 y ss.). El concepto de "entitlement" se desarrolló en la década de 1960 cuando los tribunales sentenciaron que las prestaciones asistenciales no eran gratuitas y no podían denegarse discrecionalmente, determinando que eran algo parecido a derechos de propiedad que derivaban de un procedimiento legal para su distribución. Es decir que tales derechos tienen una procedencia legal, obligada para el Gobierno, el cual no puede ajustar su contenido libremente a los presupuestos anuales.

Debido a las medidas adoptadas de restricción del gasto público, el gasto generado por los derechos establecidos (a las prestaciones sociales) ha llevado a una falta de recursos creciente, de ahí que el planteamiento conservador se ha orientado en redefinir tales derechos para proceder a una reducción de los mismos. El debate esta todavía abierto y es el que ha llevado con la presidencia de Clinton a la reforma de los programas asistenciales por Personal Responsibility and Work Opportunity Act de 1996.

Las medidas de "retrenchment" conservadoras han tenido un marcado carácter institucional, mas orientadas a impedir el crecimiento y desarrollo del EB vía gasto social que a desmontarlo. Pierson apunta que en el periodo de la presidencia de R. Reagan, aunque creció la desigualdad social no se redujo el gasto social pues se generó mayor austeridad en el gasto -especialmente respecto de los programas dependientes del presupuesto federal- al reducir la cuantía de las prestaciones y al limitar el derecho a percibir la asistencia. Sin embargo, los programas fueron reducidos de forma muy limitada, únicamente aquellos cuyos grupos sociales de apoyo estaban menos organizados; por ejemplo, se redujeron los programas de ayuda en materia de vivienda y los subsidios por desempleo (1994, 6).

En general los programas asistenciales centrales al ser la base del núcleo del "safety net" se mantuvieron. Sin embargo la reforma ha sido mas importante y efectiva a largo plazo en el ámbito institucional. Concretamente las medidas de reforma fiscal que han debilitado la capacidad del Gobierno federal para financiar los programas sociales a través del Economic Recovery Tax de 1981 o el Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1981 o el Tax Reform Act de 1986 .

En el periodo de Clinton y sobre la base de las negociaciones entre republicanos, mayoritarios en ambas cámaras del Congreso, y la presidencia demócrata se han introducido reformas en la misma línea, entre ellos las diferentes leyes para equilibrar los presupuestos y reducir el deficit público.

Otro aspecto de la reforma institucional ha sido la propuesta de descentralización con la teoría del "nuevo federalismo" pero de una efectividad muy reducida. Unicamente el sistema de "subvenciones por bloques" (Block Grants) ha permitido en algunos campos descentralizar aun mas el gasto, como una estrategia reduccionista del mismo.

Parte del programa del "retrenchment" ha sido combatir el apoyo del movimiento obrero al EB (Pierson, 1994, 160). En este sentido desde el Gobierno

conservador se actuó para limitar la capacidad de los sindicatos en relación a la legislación laboral y en la modificación de la composición la Oficina Nacional de Control Laboral en favor de los intereses empresariales.

III. CONCLUSIONES

Respecto a la calificación del modelo parece claro que el caso americano es el que mas se aproxima al modelo residual si lo comparamos con los casos de los países desarrollados. Hay un alto grado de residualización de la política social que trasciende, además, al ámbito de la sanidad y de la vivienda. Es públicamente reconocido el alto porcentaje de población sin protección sanitaria y las carencias de vivienda en la sociedad de mayor desarrollo y riqueza.

Sin embargo el EB de USA no se puede considerar como un modelo residual completamente o típico. Primero, porque tiene establecido un sistema de protección de los trabajadores jubilados e incapacitados laborales totalmente institucionalizado y además es altamente redistributivo. De hecho, este es la pieza clave del sistema. Junto a esto el sistema educativo -que no hemos revisado por habernos centrado en la política social- organizado por las autoridades locales se puede considerar uno de los mas avanzados de los países occidentales y responde también al modelo institucional-redistributivo (Heidenheimer, 274).

La comparación del EB de USA con los casos europeos se ha realizado en múltiples ocasiones, por esto resultan evidentes las diferencias existentes entre ellos. En Europa la construcción del Estado-nación es mucho mas temprana y determinante, el desarrollo del movimiento obrero es de mas rápida organización y movilización, o el peso de la ideología del socialismo democrático y de los partidos socialistas, que en conexión con el movimiento obrero han sido un factor de impulso del EB en Europa. Sin olvidar la importancia del reformismo liberal y el desarrollo de la democracia cristiana que son rasgos diferenciales de los casos europeos.

Bien es cierto que actualmente vivimos en las sociedades occidentales pautas comunes de transformación sobre todo en los ámbitos económico y cultural, destacando en particular un periodo de crisis del movimiento obrero organizado, que esta dando cierta homogeneidad a nuestras sociedades. Desde la revolución conservadora se reproducen actuaciones y políticas en relación al EB en los distintos países que tienen el mismo contenido reformista y, además, esto se lleva a cabo por Gobiernos de signo político distinto. Sin embargo, el desarrollo institucional del EB alcanzado en cada país ha ido imponiendo siempre un criterio de diferenciación, lo que ha sido debido a que en cada caso se han generado nuevos grupos sociales de apoyo a los distintos programas concretos.

Otra perspectiva es la de la Unión Europea y la de posibilitar un modelo integrado de EB para toda la Unión. Respecto de esta cuestión el caso de USA ofrece una clara referencia para entender las dificultades que puede encontrar un proyecto de estas características. Aunque la experiencia americana permite entrever que se puede avanzar hacia la Europa social a través de programas concretos, es decir, parcialmente y paso a paso (educación, jubilación, sanidad, etc.) parece también cierto que las dificultades van a ser grandes porque la resistencia y oposición de los distintos grupos nacionales contrarios al proyecto estará reforzada, con una gran capacidad para bloquear el proceso, en tanto no se construya una autoridad central- federal fuerte.

IV. BIBLIOGRAFÍA:

- P. Akard: "Where Are All the Democrats? The Limits of Economic Policy Reform" en C.Y.H. Lo and M. Schwartz: op. cit., 187-212
- C.J. Bogard and J.J. McConnell: "Rhetoric, Recision and Raction. The Development of Homlessness Policy" en C,Y.H. Lo and M. Schwartz (eds.): op. cit. p. 72-95
- G. Esping-Andersen: "After the Golden Age? Welfare State Dilemas in a Global Economy" en G. Esping- Andersen (Ed.) : Welfare States in Transition, SGE, 1996, p.1-31
- P. Flora and A.J. Heidenheimer(Eds.): The Development of Welfare States in Europe and America, Transation Books, 1981,
- "The Historical Core and Changing Bounderies of the Welfare State" in P. Flora and A.J. Heidenheimer (Eds.): The Development ... op. cit., p.17-23
- A. J. Heidenheimer: "Education and Social Security in Europe and America" en P. Flora y A. J Heidenheimer(eds). op. cit. p. 269-304
- T. Kochan, H. Katz y R. Mckersie: The transformation of American Industrial Relations, ILR Press, New York, 1994,
- R. T. Kudrle and T. R. Marmor: "The Development of Welfare States in North America" en P. Flora and A.J. Heidenheimer (Eds.): The Development ... op. cit., p. 81- 125.
- C. T.H. Lo and Michael Schwartz (Eds.) Social Policy and the Conservativa Agenda, Blackwell, 1998,
- G. Orfield: "Race and the Liberal Agenda: The Loss of the Integrationist Dream, 1965-1974" en M. Weir, A. S. Orloff y T. Skocpol (Eds.): op. cit. p.313-357
- A. S. Orloff: "The Political Origins of America's Belated Welfare State" en M. Weir, A. S. Orloff y T. Skocpol (Eds.): op. cit. p. 37-81
- P. Pierson: Dismantling the Welfare State?, Cambridge University Press, 1994.
- "The New Politics of the Welfare State" en World Politics, v. 48 de 1996, 143-79
- F. F. Piven and R. A. Cloward: Regulating the Poor. Random House, 1971
- The New Class War, Pantheon , Books, 1982
- The Breaking of the American Social Compact, The New Press, 1997
- J. Quadagno: "Social Security and the Entitlement Debate. The New American Exceptionalism" en Clarence T.H. Lo and Michael Schwrtz (Ed.): op. cit. p. 95-119
- T. Skocpol: Social Policy in the United States, Princeton University Press, 1995
- A. Waddan: The Politics of Social Welfare, E. Elgar, Cheltenham and Brookfield, 1997
- R. Walters "The Democratic Party and the Politics of Welfare Reform" en Clarence T.H. Lo and Michael Schwrtz (Ed.): op. cit., p. 37-53
- A. Ware: The Breakdown of Democratic Party Organization 1940-1980, Carendon Press, Oxford, 1985,
- M. Weir, A. S. Orloff y T. Skocpol (Eds.): The Politics of Social Policy in the United States, Princeton University Press, 1988