



LA RAZÓN HISTÓRICA.
 Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas
 ISSN 1989-2659
 Número 50, Año 2021, páginas 47-63
www.revistalarazonhistorica.com

La reacción conservadora a la *Gran Sociedad*: el caso de la “guerra contra la pobreza” (1964-1989)

The Conservative Reaction to the *Great Society*:
 The Case of the "War on Poverty" (1964-1989)

Juan Rhalizani Palacios.

Graduado en Geografía e Historia.

Resumen

Desde el discurso fundacional de la *Gran Sociedad* en la Universidad de Michigan (1964) los objetivos capitales del presidente Lyndon B. Johnson fueron el fin de la segregación racial y la “guerra contra la pobreza” mediante la creación de diversos programas federales de beneficencia y la inversión en la educación o la sanidad. El debate subsiguiente, el de hasta qué punto tenía poder el gobierno federal para regular los asuntos cotidianos del pueblo, se intensificó en la segunda mitad del siglo XX con los mandatos presidenciales republicanos de R. Nixon (1969-1974) y de R. Reagan (1981-1989). Ambos entendieron la “guerra contra la pobreza” de manera distinta, pero claramente alejada del punto de vista progresista tal y como demuestran sus campañas, discursos, y proyectos jurídicos – *Family Assistance Plan* (1969) o la *Family Support Act* (1988) –. En este artículo se pretende analizar la “guerra contra la pobreza” desde el punto de vista conservador, hasta qué punto fue inmediata, las medidas alternativas propuestas, y el porqué de la oposición intrínseca en términos progresistas a través de los dos presidentes citados y de economistas estadounidenses tan decisivos en esa época como Milton Friedman.

Palabras clave:

pobreza, guerra, estado del bienestar, FAP, economía, *Gran Sociedad*

Abstract

Since the founding speech of the *Great Society* at the University of Michigan (1964), the main objectives of President Lyndon B. Johnson were the end of racial segregation and the “war against poverty” through the creation of various federal welfare programs and investment in

fields such as education or health. The subsequent debate, about the extent to which the federal government had the power to regulate the daily affairs of the people, intensified in the second half of the 20th century with the Republican presidential mandates of Richard Nixon (1969-1974) and Ronald Reagan (1981-1989). Both understood the "war on poverty" differently, but clearly away from the progressive point of view as demonstrated by their legal projects, such as the Family Assistance Plan (1968), or the Family Support Act (1988). This paper seeks to analyze the "war on poverty" from a conservative point of view, to what extent it was immediate, and why it was intrinsically rejected in progressive terms by the two presidents mentioned above and key american economist, as Milton Friedman.

Keywords:

poverty, war, welfare state, FAP, economy, *Great Society*

1. La *Gran Sociedad* de Lyndon B. Johnson y su "guerra contra la pobreza": principios regidores

Con el asesinato de John Fitzgerald Kennedy en 1963 su vicepresidente, Lyndon B. Johnson, tuvo que hacerse con el mando de los Estados Unidos e intentar aplicar su programa sociopolítico. Si bien es cierto que durante la década de 1960 se enfrentó a largos y graves conflictos en política exterior, como la gestión de la guerra de Vietnam y la entrada de Estados Unidos en ella en 1969, sus ideas en materia de política nacional fueron rápidamente formuladas y contaron con una acogida espectacular en la población. Así, el 22 de mayo de 1964, en un discurso pronunciado para celebrar la graduación de los alumnos de la Universidad de Michigan,¹ el presidente Johnson desgranó informalmente los programas reformistas que iba a llevar a cabo su administración con el fin de hacer de la sociedad estadounidense una *Gran Sociedad*. Tal y como argumentó, Johnson creía que los Estados Unidos podían ser algo más que *ricos y poderosos*. Por consiguiente, para lograr ese nuevo estadio se debería abordar por parte de los propios ciudadanos americanos, no solo por los gobiernos nacionales y el federal, los graves problemas sociales en las ciudades (una mejor vivienda, transporte, y espacio más abierto...), en el medio rural, y en la educación.

En definitiva, la idea central de la *Gran Sociedad* desde que fue formulada hasta puesta en práctica a través de multitud de reformas legislativas (*Medicare, Medicaid, Head Start, Ley de Educación Secundaria, Ley de Derechos Civiles...*) y de cambios ideológicos en la mayor parte de la ciudadanía fue hacer de los Estados Unidos un lugar mejor para vivir, tomando en consideración a la gente discriminada por la segregación racial y a la pobre. Igualmente esto exigiría el fin de estas dos lacras.

En concreto, la que nos atañe es la "guerra contra la pobreza" y su tratamiento por los políticos conservadores, pero también debemos entender las líneas maestras que

¹ Transcripción completa del discurso disponible en: <https://quod.lib.umich.edu/m/mqrarchive/act2080.0003.004/00000031> (11/11/2020).

intentó establecer Lyndon B. Johnson para luchar contra ella. Estas se pueden extraer a través de dos fuentes esenciales: un extracto del discurso del Estado de la Unión (1964)² y una carta dirigida al presidente del Senado y al de la Cámara de Representantes (1965).³ Una característica compartida es que en ambos documentos el presidente pone especial énfasis en que al igual que todos los problemas de carácter socioeconómico la “guerra contra la pobreza” debería atajarse desde el nivel estatal y local. Por una parte, en el discurso se instó a intensificar la lucha contra la pobreza mediante proyectos de empleo juvenil, la extensión del salario mínimo a dos millones de trabajadores, o a liberalización de 11.000 millones de dólares para crear nuevos mercados y trabajos. A raíz de esta conducta íntegra las dos cámaras legislativas aprobarían ese mismo año la *Economic Opportunity Act*, cuyo articulado facultó un año más tarde la vertebración de la Oficina de Oportunidades Económicas y de programas tan esenciales para vencer a la pobreza desde el punto de vista liberal como el *Job Corps* y la *Community Action*.

Por otra parte, en la carta se exponen abiertamente los resultados positivos de la “guerra contra la pobreza” relacionados con la aprobación de programas locales antipobreza en 44 estados, programas de alfabetización, o el trabajo de los *Volunteers in Service to America* (VISTA) en los vecindarios del país. Del mismo modo, Johnson solicitó en ella 1500 millones de dólares más para continuar subvencionando dichos programas federales en 1966. En líneas generales podemos afirmar que el talante de Johnson en esta misiva fue muy positivo dado el aparente éxito de las reformas sociales. Sin embargo, durante los siguientes años multitud de disturbios raciales, la disensión sobre la guerra de Vietnam, y por supuesto, la movilización conservadora hicieron cambiar el rumbo de estos programas destinados a erradicar la pobreza en Norteamérica.

2. Construyendo otras doctrinas. La crítica a la “guerra contra la pobreza”: Richard Nixon y su *Family Assistance Plan* (1969-1972)

Ya desde 1966 diversos miembros del partido republicano buscaron oportunidades en el Senado para oponerse a las políticas reformistas liberales del presidente Johnson. Con la denominada *cruzada de la oportunidad*⁴ buscaron no tanto oponerse a la *necesidad* de la creación de programas federales de ayuda social en las instituciones sino a *cómo* se acometían estos. En ello influyó innegablemente querer liberarse de los tradicionales prejuicios de elitismo que envolvían al partido desde su abierto rechazo del *New Deal* en la década de 1930 y el oscurantismo político que estaba envolviendo al

2 Recopilado en: LAWSON, R., y LAWSON B., *Poverty in America: an encyclopedia*, Santa Bárbara, ABC-CLIO, 2008, pp 196-198.

3 *Íbidem*, pp. 200-202.

4 Término usado por los historiadores sociales y de la pobreza en Estados Unidos para definir los programas alternativos republicanos sobre la “guerra contra la pobreza”.

partido.⁵ Así, senadores republicanos de la talla de Quie o C. Goodell propusieron programas que iniciaran trabajos más dignos y productivos.

Las iniciativas más destacadas fueron el *Industrial Youth Corps* (IYC), que proporcionaría incentivos a las empresas privadas para entrenar a jóvenes no cualificados a cambio de facilidades fiscales, y la *Human Investment Act* (HIA), cuya meta última sería ofrecer un incentivo para que los empresarios se dedicaran a la capacitación de los pobres y los desempleados – lo que compensaría otras reducciones propuestas en el gasto federal –.⁶

De igual forma, muchos de los políticos más conservadores del partido republicano tendieron a acelerar un sentimiento contrario a la “guerra contra la pobreza” vinculando los programas que buscaban erradicarla con los de la dependencia y la asistencia social, como el *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC). Este punto sería crucial en los primeros años del gobierno de Richard Nixon, más concretamente en el diseño de su *Family Assistance Plan* (FAP), cuyas bases serían finalmente rechazadas por el Senado en 1972.

Nixon no era un conservador dogmático al uso. Él mismo se declaraba seguidor de las políticas keynesianas en materia económica (de hecho llegó a granjearse el odio de parte de su partido por imponer controles a los precios y a los salarios de mercado), pero al mismo tiempo se preocupó de atraer a su causa votantes blancos de clase trabajadora, obviando en muchas ocasiones los esfuerzos de la desegregación racial.⁷ Por estas mismas causas eligió como a unos de sus asesores internos a Daniel Patrick Moynihan, de tendencia liberal, quien valoró el FAP como el comienzo de una nueva era en la política social estadounidense.

Además de su propuesta inicial del *Family Assistance Plan*, Nixon, siguió el camino económico de Johnson en sus primeros años de legislatura: implementó un nuevo programa de ayudas a los discapacitados, apoyó grandes aumentos de liquidez en la Seguridad Social, y expandió el programa de cupones de alimentos, el cual se acogió bien por parte de todo el partido republicano. De hecho, durante su administración el gasto público en todos los programas sociales superó el gasto en defensa por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.⁸

La táctica de Nixon, bien para aplicar su programa de reformas nacionales, bien para alcanzar éxito con sus tesis en política exterior, estaba vinculada al objetivo político de

5 MCLAY, M., “A High-Wire Crusade: Republicans and the War on Poverty, 1966”, *The Journal of Policy History*, 31 (3), 2019, p. 382.

6 MCLAY, M., *op. cit.*, pp. 391-392.

7 Estas contradicciones internas, propulsadas muy posiblemente para extender su red electoral se desarrollan en STRICKER, F., *Why America Lost the War on Poverty. And How to Win It*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007, pp. 122-124.

8 QUADAGNO, J., *The Color of Welfare : How Racism Undermined the War on Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 122.

erigir una nueva coalición republicana entre los votantes olvidados de la clase media y de los demócratas que ahora ya no aceptaban el consenso de posguerra y del *New Deal*. Tal y como se aprecia en su discurso dirigido a la nación el 8 de agosto de 1969 ⁹ el presidente informó de las propuestas de su administración y sobre una serie de estrategias dirigidas a combatir la persistente pobreza y la aparente dependencia de determinados ciudadanos con respecto al estado de bienestar.

El eje cardinal del discurso fue el *Family Assistance Plan*. Basado en tres nociones básicas – igualdad de trato en toda la nación, un requisito y un incentivo de trabajo – la propuesta concedería un aporte económico básico a cualquier familia, independientemente de su composición paternal y del lugar de residencia. Como excepciones a los principios de trabajo se reconocerían a las madres con niños a su cargo de entre de 0 a 3 años y aquellas mujeres que vivieran con un hombre adulto. La cantidad media que se propuso fueron 1.600 dólares al año para una familia arquetípica de cuatro miembros. Cantidad que obviamente iría menguando paulatinamente a medida que incrementaran sus ingresos. ¹⁰

En principio, el FAP fue un programa federal de ayudas muy bien ejecutado y pensado tanto en la escala local como en la nacional. Se convirtió por méritos propios en una de las alternativas republicanas más realistas e interesantes para frenar la pobreza. También, podría ayudar a construir un nicho de mercado amplio de votantes republicanos entre los trabajadores pobres sureños y las personas con estudios superiores recién graduadas. Igualmente, ampararía a los pequeños propietarios, ciertamente preocupados por el aumento impositivo. Pero sobre todo al FAP le era inherente un marcado cariz filosófico y espiritual de raíces protestantes puesto que obligaba *de facto* a la clase *ociosa* a buscar o conseguir un trabajo para disfrutar de la ayuda. ¹¹

Sin duda, el *Family Assistance Plan* no se originó de la nada. Tampoco fue una idea exclusiva de Richard Nixon. Por contra, fue la evaluación redactada por la Comisión Heineman, iniciada con Lyndon B. Johnson como presidente, la que concluyó la necesidad de un ingreso garantizado y destinado a las familias más pobres de los Estados Unidos. ¹² Ello, junto a la relación que se estableció entre los disturbios raciales y la desigualdad económica por la National Advisory Commission on Civil Disorders, hizo que la propuesta fuese tomando forma.

9 Discurso íntegro en la *Fundación Nixon*. Disponible online en: <https://www.nixonfoundation.org/2019/08/address-nation-domestic-programs-family-assistance-plan/> (12/11/2020).

10 Especificado en el informe interno de: ARNER, F., *The administration's Family Assistance Plan. Brief analysis of selected issues relating to work incentives*, Washington, Library of Congress (Congressional Research Service), 1971, p. 4.

11 QUADAGNO, J., *op. cit.*, p. 123.

12 PATTERSON, J., *Struggle Against Poverty*, Cambridge, Harvard University Press, 1986, p. 191.

Aun con todo, en la retórica del discurso del 8 de agosto ya pueden notarse ciertas particularidades propias del partido republicano y del conservadurismo social de base ya que se previó el carácter moderado del FAP que, a diferencia de la AFCD, ampararía a familias no solamente monoparentales sino también a las encabezadas por los dos progenitores. Con ello no se incentivaría a que las madres solteras engendraran más hijos sin formar una familia tradicional – uno de los grandes debates de la AFCD – y con la búsqueda activa de trabajo, necesaria para gozar de la ayuda, y de la estabilidad económica las familias poco a poco podrían irse desprendiendo de las subvenciones federales. Por consiguiente, Richard Nixon planteó lo que él concebía como una injusticia del *welfare state* (el estado del bienestar) desde la creación del *New Deal*.

*[...] El sistema actual a menudo permite recibir más dinero de la asistencia social que de un trabajo mal pagado. Esto crea un incentivo para no trabajar, y también es injusto para los trabajadores pobres. Es moralmente incorrecto para una familia que trabaja para tratar de llegar a fin de mes recibir menos que una familia al otro lado de la calle en la asistencia social. Esto ha sido amargamente resentido por el hombre que trabaja, y con razón - las recompensas son justo lo contrario de lo que deberían ser. Su efecto es sacar a la gente de las nóminas e incorporarla a la asistencia social, justo lo contrario de lo que debería hacer el gobierno. En pocas palabras, cualquier sistema que haga más rentable para un hombre no trabajar que trabajar, o que anime a un hombre a abandonar a su familia en lugar de quedarse con su familia, es erróneo e indefendible [...]*¹³

No obstante, la supuesta puesta en práctica del FAP no iba a ser tan sencilla, pues tendría que hacer frente a la interpretación demócrata - conservadora y republicana, las cuales se enfocaron en ciertos problemas del borrador. Por un lado, los políticos de orientación liberal conservadora retrataron la figura del padre condescendentemente como una víctima de los salarios mediocres, carente de oportunidades, y discriminado racialmente. Por otro lado, el *lobby* político ultraconservador, ejemplificado en esos momentos por personajes tales como el presidente de la Cámara de Comercio, Arch Booth, buscaron agrandar los límites que imponía el FAP para reducir su destino únicamente a familias blancas de clase media - baja con una composición paternal tradicional. Querían conseguir en resumidas cuentas lo que la AFDC y los sucesivos gobiernos desde 1935 no reconocieron nunca: el apoyo a los padres que conformaban familias usuales con su mujer y sus hijos.¹⁴

Por encima de todas estas cuestiones se deben destacar los fallos reales del FAP desde que el senado aprobó los fondos, 4.400 millones de dólares,¹⁵ para ponerlo en fase de

13 En: <https://www.nixonfoundation.org/2019/08/address-nation-domestic-programs-family-assistance-plan/> (12/11/2020).

14 CHAPPELL, M., *The War on Welfare : Family, Poverty, and Politics in Modern America*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2011, p. 80.

15 MCNOWN, R., “The story of the *Family Assistance Plan*”, *Current History*, 65 (384), 1973, pp. 59.

prueba el 5 de octubre de 1972. En primer lugar encontraríamos el fracaso de la aplicación cohesionadora a nivel estatal en los Estados Unidos y la sistemática marginación de las familias sureñas y del oeste. Apenas se vieron favorecidas por el FAP en el ensayo. El estado que más se benefició fue paradójicamente California, que copó alrededor del 30% de los recursos disponibles. Ciertamente los políticos republicanos no esperaron tanta demanda debido al desarrollo de su economía punta y agrícola además del desarrollo humano de la región.

Otros 44 estados incluyendo los del medio oeste y los del noreste recibieron el 67% restante, dejando un insignificante 3% disponible a las familias pobres provenientes del medio rural estadounidense.¹⁶ Por ende, de haberse ejecutado, la gran parte del FAP hubiera ido a parar casi exclusivamente a las grandes ciudades y estados económicamente más relevantes, pero no a una parte esencial de la población que creía en el gobierno federal para aliviar sus estrecheces económicas.

En segundo lugar encontraríamos el fracaso de la aplicación en la población negra, la cual según las tesis de Moynhian contribuyó materialmente junto al *wealfare* tradicional a las tensiones y a los desórdenes civiles de la década de 1960.¹⁷ Lo cierto es que los hombres y padres de esas familias negras sufrieron una gran inestabilidad proveniente del mercado laboral, lo que también redundó en que las madres tuvieran que trabajar para sustentar a su hogar. El FAP trató indirectamente de resolver esta problemática, que se dio en la mayoría de los casos en los guetos urbanos y estados del sur con incentivos a los hombres para convertirse definitivamente en la figura asentada que sustentaría sus familias. En el periodo de prueba del FAP esto apenas se vio reflejado. Y lo que es más importante, el programa federal tuvo que hacer frente a una incuestionable contradicción interna no tanto referido a la raza, sino al sexo femenino y su nivel económico ¿Cómo podría el FAP incrementar los esfuerzos laborales de las madres solteras de las familias monoparentales blancas o negras y al mismo tiempo alentar a todas las mujeres casadas a quedarse en sus casas con el *pater familias* esforzándose por ellas?

Seguramente, aunque nunca los sabremos exactamente, la aplicación a gran escala del FAP tal y como estaba planteado no hubiera solucionado los grandes problemas de los guetos urbanos ni la pobreza en las familias negras por su todavía creído *desarraigo familiar* y visión distinta de la familia tradicional, aunque muchas de ellas cumplieran dicho canon. Richard Nixon y su administración creían realmente en el FAP, pero lo diseñaron para que todas las familias solicitantes siguieran el modelo de familia clásica, siendo un privilegio desde cierto punto de vista que era reservado a los hombres que valoraban el esfuerzo y el trabajo por encima de todo. Con todo, en su núcleo, el FAP fue un plan destinado a reestructurar drásticamente el sistema de bienestar de los Estados

¹⁶ QUADAGNO, J., *op. cit.*, p. 128.

¹⁷ MOYNHIAN, D., *The Negro Family*, Washington, Office of Policy Planning and Research, 1965, pp. 25-29.

Unidos. Fue, en efecto, una crítica al modo de luchar contra la pobreza proveniente de los demócratas, y por supuesto de la forma en la que la entendía Lyndon B. Johnson.

Dicho todo esto, no obstante, es claro que Nixon y su administración, dados sus principios eclécticos por motivos electorales, no se opusieron en ningún momento a la intervención del Estado federal en la vida cotidiana de los ciudadanos estadounidenses. No olvidemos que el FAP tuvo como objetivo *necesario* ayudar al 65% de las familias pobres de los Estados Unidos y a los hijos de estas,¹⁸ además de conformar una de las grandes expansiones de la red de Seguridad Social de la nación.

Desafortunadamente, con el paso del tiempo y en el marco del proceso legislativo el programa despertó inquinas en todos los espectros políticos a pesar de ser una reforma necesaria para el país.¹⁹ Con su debate en los Comités de Impuestos y de Finanzas del Senado (técnicamente el FAP era un proyecto de ley de impuestos), la interferencia de los *lobbies* progresistas como la *National Welfare Rights Organization* (NWRO) que lo consideró insuficiente²⁰ o conservadores-republicanos, y la crítica de senadores sureños por la desigualdad efectiva en la prueba de aplicación el *Family Assistance Plan* se desestimó finalmente.

Sería en 1981, con la entrada del nuevo presidente electo republicano, Ronald Reagan, cuando definitivamente se impusiera una visión que abogaba por rechazar los principios que hasta esos momentos habían regido la “guerra contra la pobreza”, la *Gran Sociedad* y la relación individuo - estado.

3. El rechazo a la “guerra contra la pobreza”. La refutación de la *Gran Sociedad*: Ronald Reagan y Milton Friedman (1981-1989)

Con la nueva década Estados Unidos entró en un bucle de crisis económica constante. La recesión afectó a la producción, estancada, al desempleo, a la inflación (aproximadamente del 13,5%)²¹ y a un crecimiento negativo del PIB del 0,2% en 1980. Con una deuda que oscilaba en el 40% del PIB, el nuevo presidente electo, Ronald Reagan, lanzó un mensaje positivo a la nación: preconizaba *libertad* con respecto a los impuestos y *libertad* de gobierno.

En cierto modo, los inicios de la “guerra contra la pobreza” reaganiana siguieron caminos semejantes a los que propuso el presidente Nixon. Reagan admitió

18 CHAPPELL, M., *op. cit.*, p. 66.

19 Uno de los artículos que mejor trata las causas de rechazo del FAP por parte del Senado y por parte del propio partido republicano, los colegas de Nixon, es el de: KORNBLUH, F., “Who Shot FAP? The Nixon Welfare Plan and the Transformation of American Politics”, *The Sixties* 1 (2), 2008, pp. 125- 150.

20 Realmente la NWRO quería aumentar el nivel de la ayuda anual a 5.500 dólares sin la necesidad de aprobar ningún requisito de trabajo.

21 CACHO, O., “Estados Unidos en los ochenta. Su incidencia en el sistema capitalista”, *Comercio Exterior*, 38 (6), 1988, p. 538-539.

públicamente, al igual que su colega californiano en su momento, que el *wealfare había estado premiando la dependencia en lugar de la autosuficiencia*,²² haciendo más palpable la confusión premeditada entre programas de ayuda y beneficencia – de transición contra la pobreza –y los universales conseguidos para la Seguridad Social.²³ Según los dos republicanos, los programas federales debían ser usados para dirigir a los empleados de nuevo al trabajo y ser recortados paulatinamente. Esa fue la principal misión de Reagan. Por esto, medios progresistas como el periódico *New York Times*, tan influyentes en la opinión pública y política, fueron hostiles al nuevo presidente desde el inicio de su legislatura y se centraron en señalar el cambio de condiciones, mucho más exigentes, para gozar de las ayudas federales y los recortes sociales exigidos por el Senado de aproximadamente 13.000 millones de dólares.²⁴

En los años iniciales de Ronald Reagan en la Casa Blanca también fueron comunes sus propias comparaciones con presidentes a la postre tan alejados de él como Franklin Delano Roosevelt en lo relativo a su preocupación por los pobres. Para él *era tan sentida como para cualquiera*. También hacía ver sus molestias cuando se le increpaba querer acabar con los programas de ayuda y subvenciones federales así como con el *estado del bienestar*:

*Algunos me acusan de intentar destruir el compromiso del gobierno con la compasión y con los necesitados ¿Esto me molesta? Sí. De hecho me estoy esforzando por preservar la capacidad de Washington para ayudar a los necesitados a través de sus esfuerzos por reducir el gasto innecesario.*²⁵

Este proceder es llamativo puesto que en él se contienen los principios por los que se predispuso el presidente Reagan para actuar contra la pobreza. Él no trató de reformarla, así como los programas de la *Gran Sociedad*, sino de suprimir el exceso de gasto público que lastraba el crecimiento económico de Estados Unidos y contribuía espectacularmente al incremento de la inflación, tal y como señaló Milton Friedman.²⁶ Consecuentemente, con sus políticas monetaristas los ciudadanos más pobres también se verían beneficiados.

22 “Mr. Reagan’s War on Poverty” (editorial), *New York Times*, 2 de octubre de 1981, p. 34. En: <https://search.proquest.com/docview/424217738?accountid=14777> (17/11/2020).

23 Algo parecido al *estado de bienestar* propiamente europeo, salvando todas las distancias. Nótese que por la consciente dispersión terminológica republicana del concepto del *wealfare* la mayoría de los estadounidenses lo usaban negativamente, pues para ellos el estado del bienestar no incluía la mayoría de logros europeos (ayudas por el desempleo, programas de cuidado infantil...). El *wealfare* sería, así, el conjunto de ayudas para pobres que no las merecían.

24 “Mr. Reagan’s War on Poverty” (editorial), *op. cit.*, p. 34.

25 HERRON, W. et al., “The Nation in Summary; Ragan Offers A Free Market War on Poverty” *New York Times*, 28 de marzo de 1982, p. 4. En: <https://search.proquest.com/docview/424311445?accountid=14777> (17/11/2020).

26 “What Reagan has in Mind for Wealfare, Health Care?”, *U.S. News and World Report*, 35, 1985, p. 35-37.

No obstante, esto pareció importar muy poco en los grandes deseos de reducir al máximo posible la larga sombra de la Seguridad Social. En 1981, Reagan empezó recortando las cantidades que pagaba el Seguro de Discapacidad del Seguro Social a las personas incapacitadas para trabajar, con el beneplácito del Senado. Este otorgó potestad al presidente para realizar revisiones periódicas del seguro. Así, aproximadamente 500.000 personas se retiraron del programa, el cual en la década de 1979 había destinado 15.000 millones de dólares a 4 millones de discapacitados.²⁷

Con respecto a las reformas impositivas, claves para el pensamiento conservador en su supuesta “guerra contra la pobreza”, también en el primer año de legislatura de Reagan, fue aprobada la primera de las cruciales *Omnibus Budget Reconciliation Act*.²⁸ En concreto, esta primera ley esbozó los rasgos fundamentales de la economía diseñada por la administración para el año fiscal de 1982. Entre otras fórmulas redujo la tasa impositiva máxima sobre los ingresos del 70% al 28%, la tasa de impuestos corporativos de 48% al 34%, y se hizo lo propio con el *gasto discrecional interno* final de 39 mil millones de dólares. Circunstancialmente, hay puntos en esta ley que contrastan con la aparente reducción del gasto que preconizaba Reagan en los programas de ayuda federal. Quizás los más sonados fueron un apartado del título 5, dedicado a programas de educación,²⁹ y el posterior incremento del 35% del presupuesto de Defensa, que contrastaba evidentemente con todo lo anterior, en el contexto de final de la Guerra Fría que vivían los Estados Unidos.

Sin embargo, en el país más poderoso del mundo todavía seguía habiendo muchos pobres en la década de 1980. En determinadas ciudades del *Rust Belt* la tasa de desempleo era del 60% y muchas de las industrias pesadas y metalúrgicas así como pequeños negocios cerraron. La pobreza también afectó con mayor crudeza a la población negra en esa región, puesto que aproximadamente el 50% de estos trabajadores negros en los Grandes Lagos perdieron sus empleos entre 1979 y 1984. Paralelamente, la tasa de pobreza en la población negra rebasó el 36% en 1983, mientras que la de la blanca fue sólo del 11%. Varias estimaciones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano en 1984 proyectaron que en las grandes urbes norteamericanas el número de personas sin hogar oscilaba en torno a 250.000 y 300.000 personas sin hogar, algo menos del 1%³⁰ de la población total de los Estados Unidos.

27 STRICKER, F., *op. cit.*, p. 191.

28 H.R.3982 - *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981*. Disponible en la web del Congreso estadounidense, en: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/3982> (17/11/2020).

29 Concretamente el *subtítulo a*, que paradójicamente no redujo la cantidad de subvenciones a los colegios públicos de los suburbios, con alumnos pobres y con mala educación, sino a los centros educativos de los distritos con altas concentraciones de empleados federales. Es decir, se suprimieron subvenciones no solamente en programas de caridad o de desempleo, sino también las dirigidas a parte de sectores acomodados de la población estadounidense.

30 Datos apuntados sobre la pobreza en la década de 1980 disponibles en: STRICKER, F., *op. cit.*, p. 191.

Ese mismo año, 1984, fue año electoral. Ronald Reagan se aseguró un segundo mandato, si bien para ratificar sus leyes tuvo que lidiar con una mayoría demócrata en las dos cámaras del Congreso. En agosto, en la Convención Republicana Reagan declamó un histórico discurso ³¹ en el que marcó y quedó definitivamente expuesta la diferencia maniquea entre políticos *liberales*, con políticas tendentes al *wealfare*, y políticos *conservadores*, a menudo republicanos, con tendencias políticas anti *wealfare*. Esta actitud abiertamente beligerante hacia la lucha contra la pobreza, a diferencia de su primer mandato, se puede observar también dos años después en otro discurso más teórico.³²

Sin embargo, el discurso de la convención es clarificador: sienta un catecismo moral y dispone el tema a tratar, en este caso el concerniente a la lucha contra la pobreza, en términos polarizados, opuestos, y radicalizados. No era algo novedoso, pues era algo típico de los contrarrevolucionarios ya desde finales del siglo XVIII. La compostura del *mal*, la liberal, a favor del bienestar, según el presidente llevó al *miedo, el pesimismo y límites*. La posición del *bien* implantaría un nuevo consenso basado en *crecimiento, confianza y esperanza* a través de la *simplificación* de los programas de la *Gran Sociedad*, la defensa de la familia tradicional, los beneficios del trabajo y la autosuficiencia sobre las ayudas sociales ³³ – compartido por Nixon –.

La influencia del economista Milton Friedmann es clara en estos puntos, y en general en toda la política económica del segundo mandato de Reagan. ³⁴ Él postuló que la concepción de que el estado debía *ayudar* surgió y se aceptó con el devenir de la Gran Depresión. Cómo no, fueron ideas que se extendieron en los círculos intelectuales estadounidenses de la época y en esencia aspiraron a otorgar un gran peso al estado federal en la resolución de los conflictos tanto individuales como sociales. Era *la seguridad de la cuna a la tumba*, que alienaba la capacidad de hombres y mujeres para buscar puestos de trabajo adaptados a su capacidad a cambio de recibir subsidios de programas de beneficencia o préstamos que en muchas ocasiones no resultaban de gran ayuda a los beneficiarios. Para Friedmann aceptar esos pagos de la asistencia social significaba acatar intrínsecamente las reglas prefijadas, dudosas moralmente, de

31 Discurso disponible en: LAWSON, R., y LAWSON B., *op. cit.*, pp. 209-211.

32 “Reagan’s Speech Assails Failures Of War on Poverty”, *The Washington Post*, 16 de febrero de 1986, p. 20, en: [\(https://advance.lexis.com/search?crid=HEADLINE\(%22Reagan%27s+Speech+Assails+Failures+Of+War+on+Poverty%22\)\)](https://advance.lexis.com/search?crid=HEADLINE(%22Reagan%27s+Speech+Assails+Failures+Of+War+on+Poverty%22)) (11/12/2020).

33 Por ejemplo, en el discurso radiofónico dirigido a la nación el 1 de agosto de 1987. Aquí se ilustra ese énfasis en las reformas propuestas para la AFDC. Reformas, que no supresión a pesar de que la administración Reagan tenía razones para creer que este tipo de ayudas atomizaba a las familias. El presidente que la aboliría sería el demócrata Bill Clinton en 1996 siguiendo las bases intelectuales reaganianas. Discurso disponible en: LAWSON, R., y LAWSON B., *op. cit.*, pp. 211-213.

34 Reflexiones extraídas del documental “Free To Choose” - Milton Friedman on The Welfare System (1978), en https://www.youtube.com/watch?v=7z6YTyvCxRY&ab_channel=reelblack (10/12/2020).

los que iban a *poseer* a los individuos mediante esos programas: los burócratas del gobierno federal.

Una de las soluciones que Milton Friedmann propuso, aunque no se puso en práctica, y rescató, puesto que no fue invención suya, fue el impuesto de renta negativo, cuyo fin último consistiría en deshacerse de la excesiva burocracia estatal que hasta entonces dominaba (y sigue dominando) todos los programas de asistencia social y de beneficencia en los Estados Unidos. Ese impuesto negativo facilitaría que el gobierno proveyera a través del propio sistema fiscal un complemento de renta a los ciudadanos situados por debajo de un determinado nivel de ingresos, por lo que leyes como la AFCD, *Medicaid*... quedarían obsoletas, siendo el propio ciudadano el sujeto que decidiera (*free to choose*) las opciones a su alcance.

En esa dirección económica, aunque salvando todas las distancias posibles, la administración Reagan en sus últimos años intentó erradicar por completo la concepción del antiguo presidente Johnson de la “guerra contra la pobreza”. Introducida al debate parlamentario por el demócrata Harold Ford, la *Family Support Act* (FSA)³⁵ fue ratificada abrumadoramente en las cámaras legislativas, firmándose en octubre de 1988 por el presidente durante sus últimos meses de mandato. Para él tenía un objetivo claro: *para que este proyecto de ley devuelva a la familia su lugar legítimo en nuestro sistema de bienestar. [...] Durante demasiado tiempo el gobierno federal, con la mejor de las intenciones, ha usurpado las responsabilidades que corresponden a los padres, y al hacerlo ha separado a los beneficiarios de la asistencia social de la corriente principal de la sociedad americana.*³⁶ Y en verdad fue una ley perentoria. Marcó un antes y un después en el contrato social estadounidense de los últimos 50 años, desde la aprobación de proyectos tales como la AFC.³⁷

La principal disposición del proyecto estribó en que los beneficiarios de la asistencia debían *esforzarse* por ser autosuficientes a cambio de un apoyo temporal del nuevo *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* (JOBS), que sustituyó al antiguo WIN y *de facto* a la AFDC. A cambio, para que los beneficiados finales pudieran intervenir en esas actividades, el estado federal prestaría servicios tan necesarios como los del cuidado de niños y la garantía de vigencia de la cobertura sanitaria cuando uno de los beneficiarios de los programas de la FSA consiguiera el empleo.

De hecho, esta nueva simbiosis entre individuo - estado también se aprecia en la capacidad de maniobra no tanto ya del estado federal, sino de los diversos estados que lo componían, la flexibilidad y la gestión propia de sus nuevos sistemas de bienestar. No obstante, tal y como se valoró en su tiempo, los niveles de financiación federal para los

35 “H.R. 1720: *Family Support Act of 1988*.” Disponible en: <https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr1720> (18/11/2020).

36 Declaración recogida en CHAPPELL, M., *op. cit.*, p. 240.

37 Apreciación decisiva reseñada en LURIE, I., y BRYNA, M., “The Family Support Act: Defining the Social Contract in New York”, *Social Service Review*, 65, 1991, p. 43.

JOBES fueron de base muy modestos ³⁸ y viendo las restricciones de los recursos los estados tuvieron que priorizar difícilmente qué servicios ofrecer y a quién.

En suma, la FSA de Ronald Reagan inauguró en Norteamérica el denominado *nuevo consenso del estado del bienestar* respaldado tanto por republicanos como por demócratas. ³⁹ Desde cierto punto de vista, las tesis defendidas ya en la década de 1960 por políticos conservadores como Richard Nixon o liberales como el futuro senador Moynihan se materializaron en esta nueva ley, la cual basó su razón de ser en las obligaciones mutuas del estado y de las personas pobres y dependientes de este; ahora el estado federal tenía no sólo la opción, sino la obligación de satisfacer las necesidades de las familias pobres. Pero a cambio, los solicitantes de los programas de ayuda social debían hacer frente a un viejo postulado conservador: la obligación de hacer esfuerzos en su nombre para encontrar trabajo, prosperidad, dejar de depender del *welfare* y así, reducir a los ociosos que se aprovechaban de los recursos. Era desde Washington donde se procuraba imponer la necesidad de conseguir el anhelado *american dream* por parte de republicanos y demócratas. Ambos sectores la vieron con buenos ojos. Pero evidentemente fue un “cierto” *american dream* que no benefició a toda la población estadounidense por igual.

4. Conclusiones. Entendiendo la “guerra contra la pobreza” y la *Gran Sociedad*

La extensión y la promoción del *bienestar general* hizo que Lyndon B. Johnson, a través del Congreso estadounidense, aprobase toda una reforma del *welfare* a nivel interno para conseguir la anhelada *Gran Sociedad*. Uno de los focos fue el de la “guerra contra la pobreza”, muy patente en esos momentos todavía en determinados estratos sociales y núcleos urbanos. A través de la *Economic Opportunity Act* las líneas maestras a seguir quedaron bien definidas. Con la venida del nuevo presidente en 1968, Richard Nixon, la dirección para combatir la “guerra contra la pobreza” tomó otra dirección. Esto se ha constatado con el proyecto legislativo abortado del FAP. En retrospectiva, quizás fue una de las alternativas más interesantes e inclusivas del periodo estudiado, pero como hemos visto el proyecto no contó con la aprobación de su partido y se desechó finalmente en 1972.

Hablamos de *inclusividad* en el FAP, y esto es importante, porque más allá de su retórica, el concepto mismo encaja en la *estrategia amplia de Nixon* destinada a atraer votantes blancos de la clase trabajadora a una nueva mayoría republicana. Aun así, el proyecto mantuvo una línea argumental con respecto a las medidas del anterior presidente demócrata: siguió consistiendo básicamente en el ofrecimiento de ayudas y programas

³⁸ *Íbidem*, p. 44.

³⁹ Estos últimos incluso lograron extender los programas de ayuda de la FSA a familias monoparentales en el debate en el Senado.

de asistencia social, si bien la retórica del discurso parlamentario cambió a notas mucho más conservadoras que con Lyndon B. Johnson.

De hecho, es paradójico que estructuras conceptuales que hoy día son evidentes a todas luces como conservadoras (tales como la disolución de la familia negra causada por los condicionantes que imponían los subsidios como la AFCD) fuesen tomadas y asumidas por políticos como Mahiynhan. Paralelamente, otros ejemplos más claros del conservadurismo social que propugnaba el FAP, destinado en definitiva a sustituir las funciones de la AFCD, son los referentes a la concepción tradicional de familia que se necesitaba tener para acceder al nuevo plan y a la ética del trabajo, la cual hacía presagiar el viraje brusco que se dio con el gabinete de Ronald Reagan.

En la nueva década de 1980, la del presidente oriundo de Illinois, existía una percepción generalizada ⁴⁰ de que los esfuerzos del gobierno federal para ayudar a los pobres durante los veinte años anteriores fueron casi ilimitados, pero muy a pesar la pobreza aumentó, no disminuyó. Y lo que es más relevante: para la opinión pública y la ciudadana una de las principales razones por las que la pobreza aumentó es que todos programas gubernamentales fracasaron, dejando a sus beneficiarios en una peor situación.

Con un programa económico muy concreto, las *reaganomics*, se buscó dar el protagonismo al individuo y a su capacidad de decisión frente al estado. Aunque en sus dos mandatos Reagan casi triplicó la deuda federal, las recetas económicas se pusieron en marcha sobre todo en el segundo momento en el que se negó explícitamente la “guerra contra la pobreza” entendida como tal. El presidente asumió el fracaso absoluto a la hora de erradicarla, diferenciándose de sus predecesores, y propuso diversas rebajas en los planes destinados a suavizarla. Al mismo tiempo que se aumentó exponencialmente el gasto militar en el clima de escalada de tensiones con la Unión Soviética se redujeron los impuestos para estimular el crecimiento económico y se buscó recompensar la perseverancia y la responsabilidad personal.

Debemos tener en cuenta que al fin y al cabo Ronald Reagan quería despatrimonializar todo el programa de la *Gran Sociedad* en aras de imponer leyes como la *Omnibus Budget Reconciliation Act* o la *Family Support Act*. Por ello no podemos destacar únicamente una de sus medidas más importantes, basadas en la reducción del gasto superfluo para ayudar, en teoría, a los pobres. En contrapunto, Nixon se centró casi exclusivamente en elaborar un solo programa, el *Family Assistance Plan*, y no trazó ninguno destacado más, aparte de los significativos programas de cupones de alimentos que tanto ayudaron.

Finalmente, también hay que señalar que rechazar la forma de acometer la “guerra contra la pobreza” y el desacato hacia las políticas y partidarios progresistas no implicó la ausencia de leyes e idear meramente recortes, sino legislar, evidentemente, para los

40 Es algo más o menos generalizado. Un ejemplo significativo lo podemos encontrar en la afirmación de: LEMANN, N., “The Unfinished War”, *The Atlantic*, 262 (6), 1988, p. 37.

grupos de presión conservadores que beneficiaron a Reagan o a Nixon. Y más, según el pensamiento de Samuel Huntington, en una democracia tan obstinadamente corporativista como la estadounidense y con el logro definitivo del *nuevo consenso del estado del bienestar*. En suma, el peso de la familia tradicional y todo lo que implicaba en las tesis del conservadurismo social, y las medidas provenientes de *think tanks* asociados a grupos neoliberales europeos y americanos truncaron la posibilidad de acabar con la pobreza *desde arriba hacia abajo*.

Hoy en día ha quedado claro que para que los receptores de ayudas puedan participar en esos programas, el Estado debe prestar los servicios de apoyo necesarios y básicos, como el cuidado y la tutela de los niños de familias desestructuradas o la continuidad de la cobertura de la atención sanitaria cuando un trabajador pierde su sustento. Pero siempre estableciendo una simbiosis y no adquiriendo más trascendencia de la debida. Es la máxima del *tú me das y yo te lo devuelvo de otra forma*, como con la búsqueda activa de trabajo, ayudas de desempleo, programas de formación, ayudas sanitarias y escolares... Fue el nuevo *status quo* y las reglas del juego establecidas tanto por republicanos como demócratas en los últimos años de Reagan. De hecho, no se puede olvidar que el presidente que suprimió la AFCD no fue Reagan sino Bill Clinton.

Si no se cumple esa temporalidad y se inhibe a los sujetos de ser responsables de su propia vida siempre volverán a la esfera pública tesis que abogarán por cortar de raíz el supuesto *estado nodriza* teorizado por F. Hayek. Y dará igual que este sea verdadero o falso. Buscarán reducir la estructura gubernamental al mínimo posible rompiendo con toda la historia de avances, retrocesos, luchas y logros que han permitido tanto a los Estados Unidos como al mundo occidental estar donde están, aun con concepciones distintas del estado del bienestar y cómo llegar a él.

Fuentes y bibliografía

1) Fuentes secundarias

CACHO, O., "Estados Unidos en los ochenta. Su incidencia en el sistema capitalista", *Comercio Exterior*, 38 (6), 1988, p. 538-544.

CHAPPELL, M., *The War on Welfare : Family, Poverty, and Politics in Modern America*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2011.

KORNBLUH, F., "Who Shot FAP? The Nixon Welfare Plan and the Transformation of American Politics", *The Sixties*, 1 (2), 2008, pp. 125- 150.

LAWSON, R., y LAWSON B., *Poverty in America: an encyclopedia*, Santa Bárbara, ABC-CLIO, 2008.

LURIE, I., y BRYNA, M., "The Family Support Act: Defining the Social Contract in New York", *Social Service Review*, 65, 1991, pp. 43-67.

MCLAY, M., "A High-Wire Crusade: Republicans and the War on Poverty: 1966", *The Journal of Policy History*, 31 (3), 2019, pp. 382- 405.

MCNOWN, R., "The story of the *Family Assistance Plan*", *Current History*, 65 (384), 1973, pp. 57-86.

PATTERSON, J., *Struggle Against Poverty*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

QUADAGNO, J., *The Color of Welfare : How Racism Undermined the War on Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

STRICKER, F., *Why America Lost the War on Poverty. And How to Win It*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007.

2) Fuentes primarias:

ARNER, F., *The administration's Family Assistance Plan. Brief analysis of selected issues relating to work incentives*, Washington, Library of Congress Research Service, 1971.

Discurso del presidente Johnson en la Universidad de Michigan (22 de mayo de 1964), en: <https://quod.lib.umich.edu/m/mqrarchive/act2080.0003.004/00000031> (11/11/2020).

Discurso a la nación del presidente Nixon (8 de agosto de 1969), en <https://www.nixonfoundation.org/2019/08/address-nation-domestic-programs-family-assistance-plan/> (12/11/2020).

"Free To Choose" - Milton Friedman on The Welfare System (1978), en https://www.youtube.com/watch?v=7z6YTyvCxRY&ab_channel=reelblack (10/12/2020)

H.R.3982 - Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981. Disponible en la web del Congreso estadounidense, en: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/3982> (17/11/2020).

"H.R.1720: Family Support Act of 1988." Disponible en: <https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr1720> (18/11/2020).

HERRON, W. et al., "The Nation in Summary; Ragan Offers A Free Market War on Poverty" *New York Times*, 28 de marzo de 1982, en: <https://search.proquest.com/docview/424311445?accountid=14777> (17/11/2020).

LEMANN, N., "The Unfinished War", *The Atlantic*, 262 (6), 1988, pp. 37-56.

MOYNHAN, D., *The Negro Family*, Washington, Office of Policy Planning and Research, 1965.

"Mr. Reagan's War on Poverty" (editorial), *New York Times*, 2 de octubre de 1981, en: <https://search.proquest.com/docview/424217738?accountid=14777> (17/11/2020).

"Reagan's Speech Assails Failures Of War on Poverty", *The Washington Post*, 16 de febrero de 1986, en: [https://advance.lexis.com/search?crd=HEADLINE\(%22Reagan%27s+Speech+Assails+Failures+Of+War+on+Poverty%22\)](https://advance.lexis.com/search?crd=HEADLINE(%22Reagan%27s+Speech+Assails+Failures+Of+War+on+Poverty%22))

"What Reagan has in Mind for Wealfare, Health Care?" *U.S. News and World Report*, 35, 1985, p. 35-37.