

**LA PSICOLOGIA POLITICA DE LA REFORMA DEL BIENESTAR
EN LOS ESTADOS UNIDOS**
Un estudio de New Jersey

Ted Goertzel

Universidad Rutgers

RESUMEN

En su campaña Presidencial de 1992, Bill Clinton prometió realizar una reforma del Bienestar. Distintos estados han ensayado algunas ideas que forman parte del cambio en la política nacional. En Enero del 1995, el partido republicano tomó el control de la legislatura americana con la promesa de implantar reformas del Bienestar mucho más radicales que las que Clinton había planteado. Tales iniciativas conceden mayor autonomía a los estados para que formulen sus propias políticas dentro de las líneas básicas federales. Este trabajo analiza uno de los esfuerzos de reforma estatal más importante, el de New Jersey. En este artículo, defiende que la política de la reforma de New Jersey es esencialmente ideológica, reflejando los diferentes sistemas de creencias por parte de los defensores que no tienen intereses económicos personales en el resultado.

ABSTRACT

In his 1992 Presidential campaign, Bill Clinton promised to end welfare as we know it. Some states have taken the initiative trying several ideas which are being considered for a national policy change. In January, 1995, the Republican Party took control of the American legislature with a promise to institute more radical welfare reforms than the Clinton administration had planned. In this reform more autonomy will be given to the states to formulate their own policies within broad federal guidelines. This paper examines one of the most important state reform efforts, that in New Jersey. In this paper, I argue that the politics of the New Jersey reform is essentially ideological, reflecting differing belief systems on the part of advocates who have no personal financial interest in the outcome.

En su campaña Presidencial de 1992, Bill Clinton prometió «acabar con el Bienestar tal como lo conocemos». Esta promesa fue central para su presentación como un «Nuevo Demócrata», comprometido con los valores tradicionales de la familia y el trabajo. Sin embargo, desde que ocupó la Presidencia ha dado prioridad a las reformas de la Sanidad, y sólo recientemente ha revelado sus ideas sobre la reforma del Bienestar (New York Times, 15 de Junio de 1994). Por tanto, la iniciativa sobre la reforma del

Bienestar ha sido tomada a nivel estatal, intentando ensayar algunas ideas que están siendo consideradas para un cambio en la política nacional. Wisconsin anunció que, en algunos distritos, los beneficiarios serían restringidos a dos años y luego simplemente serían dados de baja. Esto es mucho más duro que la política anunciada por la administración de Clinton de exigir a los beneficiarios que acepten trabajos compensatorios para el gobierno después de los dos años.

En Enero de 1995, el partido republicano tomó el control de la legislatura americana con la promesa de implantar reformas del Bienestar mucho más radicales que las que la administración Clinton había planteado. Aunque las nuevas iniciativas aún no han sido aprobadas, es claro que conceden una mayor autonomía a los estados para que formulen sus propias políticas dentro de las líneas básicas federales. Parece que el Bienestar no será más que una denominación legal, lo que significa que los beneficiarios no tendrán más que un derecho legal a los beneficios. Los estados tendrán un presupuesto limitado para gastar y un amplio margen de acción en cómo gastarlo. En este contexto, las políticas de la reforma del Bienestar a nivel estatal adquieren especial importancia. Este trabajo analiza uno de los esfuerzos de reforma estatal más importante, el de New Jersey.

New Jersey fue el primer estado que adoptó una medida controvertida al exigir que los beneficiarios no recibieran ayudas económicas adicionales para los hijos concebidos mientras la madre fuera beneficiaria. Esta medida fue duramente criticada por los grupos feministas y liberales, y es actualmente el tema de un polémico proceso judicial. En este artículo, defiendiendo que la política de la reforma de New Jersey es esencialmente ideológica, reflejando los diferentes sistemas de creencias por parte de los defensores bienintencionados que no tienen intereses económicos personales en el resultado. Aunque algunos teóricos han entendido el Bienestar como un instrumento para «regular la pobreza» en interés del sistema capitalista (Piven y Cloward, 1993), no existen pruebas de que a algún representante del mundo de los negocios le preocupe mucho jugar un papel en la reforma del Bienestar de New Jersey.

Esta nueva disposición, que rápidamente se conocerá como «la cuestión de 64 dólares» debido a que el incremento en los beneficios económicos bajo el viejo sistema era de 64\$ por cada mujer con dos hijos, fue duramente criticada por muchos abogados liberales y defensores de los pobres, que la ven como un caso de «responsabilizar a la víctima». Denunciaron el «mito» de que los beneficiarios del Bienestar tuvieran más hijos para recibir los beneficios. Se metieron en una desagradable batalla política con el asambleísta de New Jersey, Wayne Bryant, el iniciador y principal defensor de

la reforma. Bryant era tajante al insistir en esta medida para enviar el mensaje de que el Bienestar debería ser temporal, no una forma de vida. Estaba seguro de que el sentido de este cambio se extendería rápidamente por la comunidad ciudadana, y que empujaría a las madres beneficiarias a utilizar las otras características de la reforma del Bienestar que están diseñadas para fortalecer las familias y facilitar su incorporación en la sociedad. El insistió en que los críticos deberían considerar su Plan de Desarrollo Familiar en conjunto, y no centrarse en un aspecto que les parecía discutible.

La reforma del Bienestar en New Jersey es un notable caso de estudio de iniciativa legislativa por un sólo asambleísta del estado. Wayne Bryant decidió que el Plan de Desarrollo Familiar era necesario, escribió los proyectos de ley, les dio publicidad, persuadió a la cámara para que los pasaran y al Gobernador James Florio para que los ejecutara. El status de Bryant como un influyente Demócrata Afro-Americano, cuyo distrito incluía Camden, la ciudad más pobre de New Jersey, impedía a la oposición el argumento de que la reforma estaba motivada por racismo o por apasionamiento. Muchas personas que podían simplemente haber rechazado tal propuesta, se vieron forzadas a replantear sus supuestos o al menos a moderar su oposición porque la defendía Bryant. Por ejemplo, la defensora de los servicios humanos, Catherine DeCheser, conocida en todo el estado como una ardiente protectora de los pobres, hizo la siguiente observación:

«Tengo miedo de que la filosofía que está detrás del plan de Wayne complacerá a los intolerantes que piensan que las minorías tendrán así menos hijos. Algunas minorías lo verán como una forma de genocidio.

Por otro lado, yo se que Wayne se preocupa mucho por la familia negra, y algunos negros me dicen que él tiene razón y que yo estoy equivocada. Dicen que estoy atascada en la mentalidad de los sesenta, cuando el compromiso y la responsabilidad de los negros era la forma de funcionar» (Magyar, 1991).

Los «proyectos de ley de Bryant», a medida que la legislación que originó el Plan de Desarrollo Familiar llegó a ser conocida, fueron en gran medida el proyecto personal de Wayne Bryant. Como líder mayoritario de la Asamblea de New Jersey, Bryant era un líder político experimentado y hábil, con una larga historia en la defensa de los pobres. Negoció de manera infatigable sus proyectos con el público en general y en la Asamblea y en el Senado. Ganó el poderoso apoyo del entonces Gobernador James Florio, un

Demócrata liberal del sur de New Jersey, que fue su estrecho aliado durante toda la carrera política de Bryant. Viajó por el estado hablando con elocuencia sobre la necesidad de liberar a los negros y a los demás pobres de New Jersey de los efectos debilitadores del sistema del Bienestar.

El Plan de Desarrollo Familiar era un amplio paquete legislativo que estaba diseñado para ayudar a las familias pobres a tomar las riendas de sus propias vidas. Exigiendo a los usuarios del Bienestar que se reunieran con un trabajador social para comprometerse en un plan familiar conjunto, les prometió apoyo a largo plazo para aquellos que decidieran continuar su educación, aún hasta la universidad. También ofreció incentivos para facilitar que las mujeres se casaran sin perder beneficios. La intención de Bryant era exponer a los beneficiarios del Bienestar a los mismos incentivos económicos que se aplican a las clases medias y trabajadoras de América.

Políticamente, las proposiciones de Bryant fueron muy irritantes para los dos grupos que raramente se encuentran del mismo lado de un problema: feministas y antiabortistas. Su énfasis en la familia tradicional ofendía a las feministas, que se temían que tal mentalidad obligaría a muchas mujeres a ser dependientes de los hombres ofensivos e irresponsables. Los antiabortistas temían que la negativa de la ayuda a niños concebidos en el Bienestar podía conducir a un incremento del número de abortos. Esta extraña alianza se hacía más difícil por la contradicción en la lógica de sus argumentos: las feministas se negaban enérgicamente a que las mujeres tuvieran hijos para obtener beneficios adicionales, mientras que los antiabortistas temían que el cambio en los beneficios afectara sus decisiones para llevar a término el embarazo. La respuesta de Bryant para ambos argumentos fue que deseaba simplemente ayudar a los beneficiarios del Bienestar a adquirir las mismas responsabilidades y a tomar las mismas elecciones que el resto de los americanos.

Aunque esto se convirtió en el tema de una gran polémica, la diferencia entre el nuevo Plan de Desarrollo Familiar de Bryant y el anterior REACH (Realizing Economic Achievement) era de cantidad pero no revolucionaria, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1
Comparación del FDP (Family Development Plan) y del REACH

NUEVO PLAN DE DESARROLLO FAMILIAR	PLAN ANTIGUO <i>REACH-JOBS</i>
Los beneficiarios con un hijo menor de dos años deben participar en un consultorio.	La participación es voluntaria para aquellos beneficiarios con un hijo menor de dos años.
Los beneficiarios del AFDC (Aid to Families with Dependent Children) con un hijo de dos o más años debe participar en las actividades del FDP. El supuesto es que habrá recursos para todos.	Los beneficiarios con un hijo de tres o más años, en principio, deben participar. En la práctica, el REACH/JOBS sirvió fundamentalmente a aquellos grupos federales dado que el gasto fue cubierto por el programa mientras no existió ayuda económica
La no participación sin una causa justificada implica la reducción de beneficios, una suspensión de 90 días y eventualmente la terminación.	La no participación sin causa justificada lleva a la reducción de beneficios durante seis meses.
Cada participante deberá desarrollar un «plan de familia» incluyendo un contrato escrito. La familia entera se incluirá en el plan.	Cada participante debe preparar un «plan de empleo» y un acuerdo escrito. El plan se centrará en el beneficiario individual.
Se proporcionarán al beneficiario y a los miembros de la familia servicios de empleo, de asesoría, evaluación vocacional, educación y formación.	Se proporcionarán a los beneficiarios servicios similares, aunque serán más restringidos para los miembros de la familia.
Es obligatorio un diploma de bachillerato o equivalente antes de asignarle un oficio (excepto si el beneficiario fue incapaz de finalizar los estudios).	Solamente los menores de 25 años deben obtener el diploma de enseñanza media.
Uno o más especialistas a tiempo completo en cada distrito para encontrar y crear trabajos.	No existe estipulación.
Becas disponibles para la formación profesional, campus universitarios o programas universitarios de 4 años.	Oportunidades básicas y subvenciones, pero los programas de estudio de 4 años no se financian.

Los servicios de ayuda incluyen guardería, transporte, prolongación de 2 años en la elección médica.	Se proporcionan los mismos servicios con un año de ampliación médica si los ingresos obtenidos lo hacen necesario.
Un hijo natural de la beneficiaria puede continuar recibiendo los beneficios después de que se case con un hombre que no es el padre, siempre que los ingresos totales anuales no superen el 150% del umbral de pobreza.	Si un beneficiario se vuelve a casar, el nuevo esposo puede ser incluido o excluido de la unidad deseada. Si se excluye, parte de los ingresos del nuevo esposo estarán disponibles para la unidad deseada.
Un beneficiario que tenga otro hijo no percibirá un incremento en los beneficios. Las familias trabajadoras con un nuevo hijo recibirá un ingreso adicional.	Los beneficios AFDC se incrementarán con el aumento del tamaño de la familia. Las familias trabajadoras con un nuevo hijo recibirán un ingreso adicional al margen de acordar una fórmula distinta.
Los hombres con asistencia general municipal (sin hijos dependientes) deben inscribirse y participar.	Esta población participa sólo en un programa general de empleo menos amplio.
Los centros de recursos familiares que deben establecerse en cada distrito se encargarán de la adjudicación de servicios.	No existente.

Cuando Bryant presentó por primera vez sus ideas, los funcionarios del estado del bienestar no pensaron que pudieran llegar a convertirse en una ley. Sus ideas no provenían de ningún proceso de planificación de política gubernamental y no parecían ser prioritarias en la administración Florio, ni parecían tener un amplio interés público. Además, existían pocas razones para pensar que pudieran ser llevadas a cabo. Realmente, estos comienzos «fuera del sistema» constituían una parte de la estrategia política de Bryant. Aunque Bryant estaba cercano a Florio a lo largo de toda su carrera, le dijo a Florio que deseaba hacer esto bajo su responsabilidad. Tenía miedo de que si entregaba sus propuestas a las comisiones legislativas o a los equipos del gobierno, se diluirían y fragmentarían inútilmente. Pensaba que el programa perdería coherencia si los legisladores sólo recogían las propuestas más populares. Su estrategia desde el comienzo consistía en presentar su Plan de Desarrollo Familiar como un paquete completo, que fuese aceptado o rechazado como un todo.

Con la ayuda de su equipo, el asambleísta Bryant desarrolló una campaña de relaciones públicas para promocionar su plan como una solución

innovadora al problema del Bienestar. Escribió una nota que fue distribuida a los periódicos locales, visitando personalmente a los directivos de los periódicos regionales importantes y programó una serie de sesiones legislativas públicas a lo largo del estado. También solicitó cartas de apoyo a las comisiones de Bienestar y a otros grupos a nivel de distrito. La mayoría de estas cartas apoyaron su plan *salvo* para la estipulación de negar beneficios para los hijos adicionales.

En público, Bryant nunca evitó lo que el denominó como «la cuestión de 64 dólares», pero siempre insistió en formularla dentro del contexto del plan como un todo. Resaltó los incentivos positivos que se incluían en el plan, especialmente las oportunidades educativas y de formación que se ofrecían, y las medidas que harían más fácil para el beneficiario casarse sin perder beneficios. También afirmó que el programa REACH había sido un fracaso

Audiencias públicas

Los diferentes puntos de vista sobre la legislación se articularon resumidamente en las audiencias públicas mantenidas en diversas localidades del estado. Las audiencias facilitaron que los ciudadanos interesados expresaran sus preocupaciones a los legisladores. Muchos ciudadanos asistieron con valoraciones cuidadosamente preparadas que expresaban sus puntos de vista ampliamente. El asambleísta Bryant junto con el asambleísta George Otlowski, director del Comité de la Asamblea de Salud y Servicios Humanos, atendió tales valoraciones. La siguiente parte de este trabajo es un resumen del debate de las sesiones mantenidas en Trenton, Newark y Stratford entre Julio y Octubre de 1992, tal como se registró en las actas de las sesiones.

Las personas que decidieron hablar en las audiencias eran representativos de los grupos religiosos y de defensa de la comunidad, líderes políticos municipales y del distrito, y representantes de grupos de abogados liberales del estado, tales como el *NOW* (National Organization for Women) *Legal Defense and Education Fund*, *Association for Children* de New Jersey, *Legal Services* de New Jersey, *Lutheran Office of Governmental Ministry*, *American Civil Liberties Union*, *New Jersey Catholic Conference*, *National Association of Social Workers*, *I Have Dream Foundation*, y *Black United Fund* de New Jersey. Además, había unos cuantos representantes de las agencias del gobierno estatal, incluyendo el *Department of the Public Advocate* y el *Department of Health and Welfare*.

Aunque algunos teóricos (por ejemplo, Piven y Cloward, 1993) creyeron que la política del Bienestar intentaba regular la pobreza en interés de la clase empresarial, ningún hombre de negocios ni representantes de grupos empresariales hablaron en ninguna de las audiencias, de las que hemos podido obtener transcripciones. Tampoco hemos encontrado que los intereses empresariales jugaran implícitamente un papel en la representación de este proceso de decisión. Más que articular los intereses de los distintos grupos o clases sociales, el debate se centró en las diferencias sociológicas, filosóficas e ideológicas de opinión entre las personas bienintencionadas que defendían a los pobres. La mayoría de los ponentes que hablaron sobre tal cuestión se opusieron a que se les negaran beneficios adicionales.

Quizás la más tajante en oponerse a la propuesta de Wayne Bryant fue Martha Davis, abogada de *NOW Legal Defense and Education Fund* de la ciudad de New York. En el informe escrito que presentó Davis, NOW citó precedentes legales que argumentaban que dos estipulaciones centrales de la legislación eran discriminatorias y anticonstitucionales: negar beneficios adicionales para un hijo adicional y proporcionar incentivos a las mujeres que se casaban. Davis argumentó que estas dos estipulaciones eran «un intento inaceptable de entrometerse en las elecciones de estilos de vida privada de la mujer pobre». La respuesta de Bryant fue que él «había conseguido otra manera de que las personas llegasen a ser responsables al igual que el resto de nosotros». Resaltó que la propuesta permitía a los beneficiarios elegir trabajar y ganar dinero para el apoyo adicional de los niños, si lo preferían.

Davis más tarde objetó que la estipulación que permitía a las mujeres casarse y no perder los beneficios era discriminatoria para las mujeres no casadas. Bryant respondió que esta condición fue formulada para igualar la situación con la sociedad general, donde un padrastro no tenía que asumir la responsabilidad económica de los hijos que no eran suyos. «¿Porqué no queremos aplicar los mismos programas o sistemas de la clase media y trabajadora que ya han producido resultados tan buenos —o al menos afirmamos que lo hacen en América, a cualquier persona?», argumentó Bryant. «¿Porqué no pueden utilizar un sistema que hemos construido para aquellos que están intentando salir de la pobreza?».

Davis le contestó, diciendo «Creo que usted ignora el hecho, señor, de que las personas que están en el AFDC (Aid to Families with Dependent Children) tienen muy pocos recursos y muy poco dinero». Bryant le respondió, «Lo que me enfada es que algunas personas ven el sistema como uno de pobreza permanente, y sin embargo obtienen sus riquezas a partir del sistema. No lo ven como un sistema transitorio, de forma que constru-

yen todo tipo de razones para que no cambie». Se proporcionan ventajas en los impuestos a las personas casadas y a los padrastrós, argumentó Bryant, así que por qué no hacerlo en el sistema del Bienestar?. Davis argumentó que la situación de las personas empobrecidas es diferente dada su escasez de recursos, y que el estado debería proporcionarles oportunidades adicionales y no proporcionarles «incentivos económicos negativos o no incentivos como parte de los beneficios de subsistencia del Bienestar».

El tema más controvertido entre Davis y Bryant fue la negación de beneficios a los niños adicionales nacidos mientras la madre era beneficiaria del Bienestar. Davis insistió en que tal estipulación creaba una distinción ilegal entre los niños. Bryant insistió en que no existía denominación legal para el Bienestar, de forma que existe un «amplio margen de acción para la forma de desarrollar el sistema». Davis argumentó que era «una cuestión de derechos humanos básicos» y que era «ilegal e inconstitucional, y tampoco una buena política» para el estado castigar a las personas por conductas que son completamente legales, tales como tener hijos. Ella contestó que aunque no existe legislación constitucional para el Bienestar, «existe un derecho constitucional a la equidad una vez que el Bienestar está disponible». Señaló que existen beneficios de subsistencia, y es equivocado que el estado niegue a las personas dinero que necesitan para alimentar a sus hijos.

Bryant le contestó enérgicamente argumentando que «trabajando en McDonald que tiene anuncios por todo Newark y Camden —y en otros lugares— durante 15 horas a la semana, en el salario mínimo actual, 15 horas al mes, usted consigue más de lo que tiene en el Bienestar». ¿Por qué es un problema decirle a una persona que si toma la decisión mental de tener un hijo —yo no voy a impedirle que lo haga— gastará 15 horas a la semana o trabajará en los horarios que sea necesario, como lo haríamos usted y yo, y que tendrá que trabajar en McDonald al tiempo que le entrenamos o educamos en lo que usted quiere hacer? ¿Por qué es eso un problema?.

Otros participantes de las sesiones hicieron observaciones similares a las de Davis y Bryant. Cecilia Zalkind, representante de *Association for Children* de New Jersey, se opuso a la negación de beneficios para niños adicionales argumentando que sería «penalizar a los niños». El Presidente del *Newark Council*, Frank Bell, consideró que la propuesta de Bryant presuponía «que los beneficios de sistema AFDC del Bienestar serían un estimulante sexual, incitando a hombres y mujeres a tener hijos no deseados. Evidentemente este no es el caso». Muchos participantes denunciaron el mito de que las mujeres tuvieran hijos para precisamente obtener beneficios del Bienestar. Muchos vieron la negación de beneficios para hijos adicionales como una intervención gubernamental en la vida familiar. Margaret

Woods, directora de un instituto de enseñanza media en Newark, preguntó si «el gobierno podía dictar o regular el tamaño de la familia simplemente porque una mujer fuese pobre y estuviese en la asistencia pública».

Existió un apoyo general para los incentivos positivos que proporcionaba la reforma, tales como la ampliación médica, cuidado de niños y formación. Sin embargo había cierto escepticismo en que estos beneficios positivos realmente se pusieran en marcha. El reverendo Willie Simmons, representante del *Black Churches Homeless Program* y otros grupos, dijeron que realmente había poca diferencia entre este programa y el REACH, y que ninguno afrontaba el problema básico, que era la falta de trabajo. Bryant respondió que el REACH se centraba en la formación laboral y como objetivo secundario en la educación más fundamental. Bryant dijo, «yo invierto la secuencia. Creo que la educación es lo primario y luego damos formación laboral». Señaló que esta ley da la oportunidad de ir al colegio, y que refuerza la estabilidad familiar. Todo esto la diferencia del REACH.

Regina Purcell, cuando habló para la Asamblea Católica de New Jersey, se opuso de forma implacable a la negación de beneficios para los hijos adicionales. Argumentó que «en el peor de los casos, una madre podría ser obligada a determinar si abortaba antes que tratar de distribuir sus ya escasos recursos para mantener a otro hijo». Defendió el aumento de los niveles de asistencia pública «de forma que aquellos que traten de vivir apoyándose en esta asistencia puedan hacerlo con un mínimo de dignidad humana»

En las audiencias públicas o en otros lugares, la cuestión del aborto sólo fue mencionada ocasionalmente en el debate sobre las reformas de New Jersey. La *Right-to-Life* de New Jersey se opuso a la ley, lo cual les llevó a la situación inusual de estar de acuerdo con la *National Organization for Women* en una cuestión. Quizás ambos creyeran que poner de relieve la posibilidad de que la ley condujera a un incremento en los abortos podría dividir sus posturas y distraer la atención de los argumentos centrales en los que estaban de acuerdo. De todas formas, les hubiera sido difícil sostener que era un mito que los beneficios del bienestar animara a las mujeres a tener hijos, aunque podrían abortar si no recibían un incremento de 64 dólares.

Hubo algunos participantes que apoyaron la propuesta global de Bryant, o quienes desearon al menos concederle el beneficio de la duda. Lloyd Oxford, de la *Black United Fund* de New Jersey, la principal organización negra filantrópica en el estado, declaró que «creemos que la Ayuda a Familias con Hijos Dependientes y otras formas de asistencia pública representa una forma de genocidio que perpetúa una cultura de pobreza en la

comunidad negra. Como proyecto, el sistema ni siquiera prepara o provee adecuadamente a los beneficiarios para la supervivencia social y económica después de la asistencia pública». Alabó a Bryant por haber iniciado una reforma que «podría potencialmente poner a los beneficiarios en el camino de ser auto-suficientes». Apoyó el programa de Bryant, incluyendo las medidas que intentaban «desalentar y prevenir la ampliación de la familia cuando no fuese económicamente fácil para ambos padres y sus hermanos adolescentes».

El reverendo Philip Hirsch de la Iglesia Luterana de Camden, señaló «Inicialmente me enfadé con la propuesta de recortar el AFDC a las familias que tienen más hijos». Salió y habló a las madres y abuelas de la AFDC, incluyendo una abuela que tenía 19 hijos y dijo que «el abrumador acuerdo era que este beneficio del programa había animado a alguna joven mujer a tener más hijos». Muchas sabían que si tenían un hijo, recibirían un talón». Alabó la propuesta de Bryant, pero creía que quizás era demasiado drástica y que las fuentes de financiación no habían sido evaluadas detenidamente.

La opinión preponderante en las audiencias fue apoyar los incentivos positivos de la nueva legislación, aunque se oponían al recorte de algunos beneficios. Esto reflejaba claramente los puntos de vista de los abogados liberales que asistieron, no a la opinión pública del estado en conjunto. El asambleísta Bryant no se mostró afectado por el desacuerdo presentado; en vez de ello, utilizó las sesiones como una oportunidad para defender enérgicamente sus propios puntos de vista.

Ideologías del Bienestar

Algunos fragmentos de las audiencias públicas mostraron que el debate sobre el Plan de Desarrollo Familiar giró en torno a las diferencias ideológicas (Goertzel, 1992). Las cuestiones que surgieron fueron las mismas que motivaron gran parte del debate nacional sobre el Bienestar. Las ideologías del Bienestar, todas relevantes en el debate de New Jersey, se pueden clasificar en tres principales esquemas. Se presentan aquí de forma simplificada:

El esquema *Víctimas del Sistema*: Las personas pobres son víctimas de los defectos del sistema social y económico americano. Las patologías observadas entre las personas pobres son una consecuencia de la opresión racial, de clase y de género. A menos que cambie la estructura fundamental de la sociedad americana, la única solución es proporcionar a los pobres más dinero y beneficios para que salgan de la pobreza (Harrington, 1962; Piven y Cloward, 1993, 1991; Devine y Wright, 1993).

El esquema *Dependencia del Bienestar*: El sistema del Bienestar perpetúa la pobreza al desanimar a las personas a trabajar. La solución es recortar

o reestructurar los beneficios, de forma que las personas intenten merecerse aceptando un trabajo asalariado. Desearán entonces adquirir experiencia laboral y tendrán un incentivo para superarse (Murray, 1984).

El esquema de *La Cultura de la Pobreza*: La pobreza persiste debido a que las personas en las comunidades pobres han sido socializados en sistemas de valores que desprecian los valores tradicionales tales como la ética del trabajo, la castidad, la gratificación demorada y la responsabilidad familiar. La solución es defender estos valores mientras van cambiando las instituciones legales y sociales y los programas que tienden a socavarlas.

En general, liberales y otros más comprensivos con la condición de los pobres se adhirió al esquema del sistema de la víctima, que fue elocuentemente defendido por Michael Harrington en los comienzos de los años sesenta e impulsó la Guerra contra la Pobreza. Inicialmente las versiones del esquema de la cultura de la pobreza fueron enérgicamente denunciadas por aquellos liberales porque «responsabilizaban a la víctima», una frase popularizada por William Ryan (1971). Cuando fracasó la guerra contra la pobreza, se produjo un cambio de opinión hacia los republicanos conservadores que pensaban que el sistema de Bienestar en sí mismo era la causa del problema. Esta postura está más desarrollada en el libro de Charles Murray *Losing Ground* (1984), que fue muy criticado por los liberales (ver Devine y Wright, 1993). Sin embargo, los recortes que los conservadores impusieron tampoco solucionaron el problema. Más recientemente, se ha producido un renacimiento del esquema de la cultura de la pobreza, que algunas personas creen que fue el elemento olvidado en los esquemas liberales y conservadores (ver Magnet, 1993).

El Plan de Desarrollo Familiar de Wayne Bryant es más consistente con los esquemas de la cultura de la pobreza y la dependencia del Bienestar. Él piensa que el sistema del Bienestar es la raíz de la pobreza y la dependencia de las personas pobres, particularmente, de los afroamericanos de los ghettos de la ciudad, tal como el distrito electoral de Camden que él representa. Piensa que la cultura de la pobreza se desarrolló ampliamente en estas comunidades debido a que las personas se han acostumbrado a depender de la asistencia pública. Su estipulación de que a cada familia se le exija que se comprometa con un trabajador social a diseñar un plan familiar es un intento directo de enseñar a los pobres valores culturales como la responsabilidad de cada uno con su propio futuro y el valor de la educación.

En general los liberales creyeron que los esquemas de la dependencia del Bienestar y la cultura de la pobreza eran racionalizaciones de actitudes racistas y clasistas. El status de Bryant como un afroamericano y un destacado demócrata liberal, les impidió atacar con tales medios el Plan de Desa-

rrollo Familiar. La inclusión de Bryant de ampliar beneficios educativos en el plan demostraba que su objetivo era incorporar a los ciudadanos de clases bajas en la clase media. Como Steve Aduato (1991) comentó en el *Treton Times*:

Si un legislador negro, especialmente de un distrito suburbano de clase media, propone exactamente la misma reforma, sería tachado de «racista» o de querer destruir el Bienestar. Pero equivocado o no, el hecho de que la propuesta venga de Bryant, que ha representado orgullosa y eficazmente los distritos pobres de la ciudad, convierte su esfuerzo incluso en más creíble y audaz.

Aduato, un profesor de Rutgers, comentarista de televisión y legislador del anterior gobierno democrático, así como un gran columnista de prensa, reflejó el pensamiento de muchos liberales que no simpatizaban con el crudo golpe al Bienestar, pero que al mismo tiempo dudaban del actual sistema.

Aunque se progrese en un barrio étnico de la clase trabajadora en Newark, será difícil que no oiga a alguien hacer referencias negativas a algún vago y así al Bienestar ... Aunque nunca estaré de acuerdo públicamente con esta crítica al Bienestar, privadamente tengo mis reservas. ¿No existe una buena razón para cuestionar un sistema de distribución del dinero de los contribuyentes a ciertas personas que están capacitados físicamente y a las mujeres que continúan teniendo hijos sabiendo muy bien que el resto de nosotros tenemos que pagarlo? Sí, incluso las personas progresistas dudan del Bienestar.

Naturalmente, la propuesta de Bryant también atrajo a las personas cuyas objeciones al sistema del Bienestar estaban menos suavizadas por la sensibilidad «progresista». En los medios de comunicación, el elemento del plan que recibió más atención fue la negación de los beneficios para los niños adicionales. Esta era claramente una medida popular entre los votantes blancos de la clase media. El gobernador Florio ensalzó esta medida de la reforma del Bienestar de Bryant —y no de otras— en la publicidad y debates televisivos en su campaña de reelección de 1993. Algunas personas sospecharon que Bryant incluyó la estipulación de «64 dólares» para convencer a los conservadores que de lo contrario podían no apoyar su reforma. Bryant negó rotundamente que eso fuese así. De hecho la condición de «64 dólares» fue aceptada en la legislatura de New Jersey con el más pequeño margen de todas las proposiciones de ley de Bryant. Muchos legisla-

dores tuvieron serias dudas sobre el recorte de beneficios para los niños adicionales, sin embargo aprobaron otros elementos del plan y se fiaron de los motivos de Bryant. Más importante, reconocieron que el actual sistema del Bienestar no estaba funcionando, y estaban deseando apoyar algo diferente e innovador. Bryant fue capaz de persuadir a bastantes de ellos al aceptar sus dudas sobre esta estipulación consiguiendo así una apretada mayoría para pasar la ley en la legislatura de New Jersey.

Poco después de la elección, el *NOW Legal Defense Fund* junto con *Legal Services* de New Jersey y la sección de New Jersey de *American Civil Liberties Union* presentaron una querrela judicial (McLarin, 1993). Tal como se esperaba, la acusación era que la reforma del Bienestar violaba la *Social Security Act* y las regulaciones existentes, el *Administrative Procedure Act* y las cláusulas de protección de la igualdad y de garantías procesales de la constitución de los Estados Unidos. Las declaraciones juradas de siete beneficiarios del Bienestar seleccionados como querellantes, incluyeron algunos casos sentimentalmente llamativos, como el de una mujer que había quedado embarazada cuando fue violada y otra que había tenido trillizos sin recibir un aumento en su adjudicación económica. Todos los querellantes afirmaron que habían sufrido grandes perjuicios al no poder cubrir las necesidades de sus hijos.

Una nueva característica del litigio fue la afirmación de que la estipulación de exclusión de los niños transgredía las regulaciones que protegen a las personas en la experimentación financiada federalmente. El informe legal afirmaba que la reforma de New Jersey es «un experimento gubernamental diseñado para inducir a las mujeres empobrecidas a renunciar a tener hijos» y esto «penalizaba a niños inocentes por la conducta de sus padres, en una etapa particularmente crítica del desarrollo de sus vidas, al negarles el apoyo que es esencial para una vida buena, digna y saludable» (Brief in Support, 1993; p.1).

Los testigos expertos que declararon a favor de los querellantes fueron todos médicos y todos afirmaron que este experimento tendría efectos negativos para la salud sobre los niños y debería prohibirse. En una declaración presentada ante el tribunal, Jay Kazt, un psiquiatra, profesor de Yale y miembro de numerosos equipos y comités médicos, estableció una analogía con Auschwitz y Tuskegee, y opinó que «con bastante frecuencia en la historia ... la experimentación, incluyendo la experimentación aprobada y financiada gubernamentalmente, se había realizado con aquellos que no tenían poder o capacidad para negarse a participar (Katz, 1993: pp.6-7)». Katz señala que la reforma del Bienestar es como un experimento médico que podría haberse realizado sobre cualquier población, pero que casualmente

acaba imponiéndose a las mujeres pobres. No explica cómo puede ser reformado el Bienestar sin afectar a las mujeres que lo reciben.

En respuesta, los asesores del Fiscal General de New Jersey argumentaron que el Acta de Desarrollo Familiar no era un proyecto de investigación sino un cambio de política pública fruto del proceso político normal, y que la investigación de evaluación realizada para estudiar sus efectos fue completamente aceptable y había sido debidamente revisada.

Conclusiones

En New Jersey, las ideas innovadoras, las habilidades políticas y la credibilidad personal de un único asambleísta del estado ocasionó una importante innovación en la reforma del Bienestar. Los funcionarios del Departamento de Estado de Servicios Humanos tuvieron solamente un papel limitado en la formulación de la legislación. No hubo ninguna fuerza política significativa que lo exigiera. Los grupos de presión que expresaron su preocupación sobre una legislación de esta naturaleza fueron políticamente controlados cuando sus puntos de vista entraron en conflicto con los del asambleísta Wayne Bryant. No hubo movilizaciones de grupos de presión a favor de la reforma, a pesar del hecho de que sus estipulaciones fueron en general populares entre los residentes del estado. Los contrarios a la reforma fueron más testimoniales que incondicionales, aunque los sondeos de opinión pública indicaban que tenía un amplio apoyo. Con sólo el apoyo de unas pocas audiencias públicas, la reforma fue aprobada con sorprendentemente poca actividad negociadora o movilización política ni de los que apoyan ni de los que se oponían a la reforma.

Naturalmente, Wayne Bryant no habría podido realizar la reforma sin el apoyo de la administración Florio. La administración Florio le proporcionó su apoyo político, dándole a la ley el empuje necesario para la entrada en la Legislatura Estatal. El origen étnico de Wayne Bryant, sus credenciales liberales, y el hecho de que muchos de sus componentes eran beneficiarios del Bienestar desvió muchas de las críticas a las que alguien sin las características de Bryant indudablemente habría tenido que hacer frente. Finalmente, el apoyo de Florio, y el de muchos Senadores y Asambleístas, reflejaba sin duda el hecho de que este tipo de reforma se esperaba que fuese popular entre los votantes.

El hecho de que un sólo asambleísta fuera tan eficaz, apoya el modelo de «anarquía organizada» en la toma de decisiones (Cohen, March y Olson, 1972; Pfeffer, 1981). Esta teoría afirma que existen oportunidades periódicas de toma de decisión y que el resultado depende de la iniciativa y habilidad de actores individuales del sistema. Se diferencia de otras teorías que

afirman que los resultados políticos son el resultado de grupos de presión, acciones racionales y fuerzas socioeconómicas.

La oposición que se mantuvo al Acta de Desarrollo Familiar procedía de las mismas fuerzas que se opusieron desde el principio. Sus motivaciones eran ideológicas (Goertzel, 1992), eran los que percibían a los beneficiarios del Bienestar como víctimas desamparadas que sufrían en manos de investigadores, tecnócratas, políticos y público insensible. La oposición era fuerte entre las feministas ansiosas de defender la maternidad de la mujer soltera como estilo de vida válido e incluso a veces liberador. El asambleísta Bryant, por el contrario, representaba un énfasis más tradicional de los valores familiares y los incentivos económicos. Su aproximación era fundamentalmente pragmática, intentando corregir los defectos observables del sistema actual. Su objetivo no era salvar el presupuesto del Bienestar ni hacer la vida en el Bienestar más confortable, sino ayudar a los beneficiarios a cambiar los estilos de vida que les encerraban en una dependencia permanente del Bienestar. El deseaba inducir al hombre a secundar su papel tradicional en la familia y en la comunidad. Tanto Bryant como sus oponentes querían realmente ayudar a la gente pobre a mejorar sus vidas, pero sus diferencias ideológicas les llevaban a análisis distintos de cómo conseguirlo.

Naturalmente la implantación de la reforma requería los esfuerzos conscientes del estado y los funcionarios locales, así como la aceptación de los tribunales federales. El apoyo de la administración Florio fue central para conseguir las renunciaciones federales, que proporcionaran fondos para apoyar aspectos del plan no cubiertos por el dinero federal, y en vencer la resistencia de la burocracia del Bienestar en el distrito de Essex. Aunque el gobernador Florio perdió su campaña de reelección contra la republicana Christine Whitman, quien prometió recortar los impuestos estatales, esto no condujo a ningún cambio en la política del Bienestar. La administración Whitman se reunió con el asambleísta Bryant, y dieron su apoyo general a sus ideas, aunque el Gobernador Whitman durante su campaña electoral también expresó el deseo de considerar alternativas a la estipulación de niños adicionales. Después de las elecciones federales de 1994, el clima político se había hecho más conservador en la reforma del Bienestar, y Whitman no expresó ningún interés en cambiar las reformas de Bryant.

A pesar de que la atención pública se centró casi exclusivamente en la cuestión de «los 64 dólares», el Plan de Desarrollo Familiar de New Jersey en conjunto ofrece una aproximación menos punitiva a la reforma del Bienestar que la propuesta de situar en un límite de dos años los beneficios del Bienestar. Se centra menos en el empleo a corto plazo y más en los benefi-

cios educativos para que las madres busquen bienestar fuera de la pobreza, así como a que abandonen los roles del Bienestar. Si las pautas federales se cambiaban para poner en marcha el límite de dos años en el Bienestar, New Jersey se podría ajustar a estos límites, pero supondrían un obstáculo para la evaluación completa del proyecto de Bryant. En vez de intentar reducir los beneficiarios del Bienestar lo más rápidamente posible, el plan de New Jersey ofrecía ayudarles a hacer una transición más lenta y estable hacia los valores dominantes de la familia y las obligaciones laborales. En esencia, esto reflejaba la convicción de Wayne Bryant de que las familias de los ghettos de Camden y otros lugares pueden hacer la transición al estilo de vida de la clase media disfrutada por sus vecinos afroamericanos de Lawnside. Esta era una visión que merece ser comprobada, al menos en un estado si no en el distrito en conjunto.

Referencias

- Aduato,S.(1991): Begin Welfare Debate. *Trenton Times*, 14 de Abril.
Associated Press story. *The Press*, 14 de Enero, 1992.
«Brief in Support of Plaintiffs' Motion for Preliminary Injunction», C.K., et al. vs. Donna Shalala, et al. Docent No. 93-5354, United States District Court for the District of New Kersey, 1993.
Bryant,W.(1991): Functional illiterates are shackled in the welfare system. *Asbury Park Press*, 12 de Mayo.
Bureau of Government Research, *New Jersey Legislative District Data Book*. New Brunswick: Rutgers University, 1990, 1992.
Cichowski,J.(1992): «Hard-Line Welfare Plan OK'd». *The Record*. 14 de Enero.
Cohen,M.D.-March,I.G.-Olsen,J.P.(1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
Commission on Sex Discrimination in the Statutes, «Position Paper on Assembly Bill 4703 Sponsored by Assemblyman Wayne Bryant», Octubre, 1991.
Davis,M.(1991): Welfare Bills Declare War on Women, not Poverty. *Courier Post* [Cherry Hill, NJ], 15 de Abril.
Devine,J.-Wright,J.(1993): *The Greatest of Evils*. New York: Aldine de Gruyter.
Goertzel,T.(1992): *Turncoats and True Believers: The Dynamics of Political Belief and Disillusionment*. Buffalo: Prometheus.
Harrington,M.(1962): *The Other America*, Baltimore: Penguin.
Heidorn,R.(1991): Taking Control of the Trenton Game, the New Jersey Reporter, vo. 20, no. 6 (Marzo/Abril), pp. 14-17.
Hooker,J.(1992): Welfare Reform Hurdles Senate. *Trenton Times*, 14 de Enero.
Katz,J. «Affidavit of Jay Katz». En *Appendix to Plaintiffs' Motion for Class Certification*. Vol. V, C.K. et vs. Donna Shalala, et al.
Kean,T.(1989): New ideas for an old problem: welfare reform. *Stanford Law and Policy Review*, vol 3, no. 1, p.70.
LeLuc,D.(1993a): South Jersey NOW Chapter Endorses Florio. *Philadelphia Inquirer*, 9 de Agosto.
LeLuc,D.(1993b): Gender-Free: Whitman Camp Hasn't Targeted Women Voters. *Philadelphia Inquirer*, 28 de Septiembre.

- Leusner,D.(1992): Welfare Reforms are Voted. Newark *Star-Ledger*, 14 de Enero.
- López,S.(1993): NOW Leans and Falls Flat. *Philadelphia Inquirer*, 9 de Agosto.
- Magnet,M.(1992): *The Dream and the Nightmare: The Sixties' Legacy to the Underclass*. New York: Morrow.
- Magyar,M.(1991): Welfare Debate: Give or Earn. *Asbury Park Press*, 14 de Enero.
- Magyar,M.(1992): Welfare Reform is Likely to be Law. *Asbury Park Press*, 14 de Abril.
- McLarin,K.(1993): Trenton Welfare Changes Being Felt. *New York Times*. 3 de Diciembre.
- Moran,T.(1991): Husband OK: More Kids Aren't. *The Record* [Hackensack,NJ], de Abril.
- Murray,C.(1984): *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- New Jersey Department of Human Services. «Family Development Program; Breaking the Cycle of Poverty in New Jersey: Waiver Request». Document submitted to the Health Care Financing Administration. U.S. Department of Health and Human Services, 5 de Junio, 1992.
- Pfeffer,J.(1981): *Power in Organizations*. Pitman Publishing.
- Piven,F.F.-Cloward,R.(1993): The fraud of workfare. En *The Nation*, 24 de Julio.
- Piven,F.F.-Cloward,R.(1993): *Regulating the Poor*. New York: Vintage.
- Ryan,W.(1971): *Blaming the Victim*. New York: Random House.
- Superville,D.(1993): Welfare Reforms are Working, Florio Asserts. *Philadelphia Inquirer*. 11 de Noviembre.
- Winter,C.(1993): Florio Pushes Reforms Amid New Welfare Data. *Courier-Post*, 11 de Noviembre.

* Presentado en la Reunión Internacional de la International Society of Political Psychology, 1994. Una versión más amplia de este trabajo, realizado junto con John Hart, será publicado en *The Politics of Welfare Reform* (Donald Norris, ed.), Sage Publications.