

# ESTADOS UNIDOS

I N F O R M E

• STEVE SUPPAN

En una declaración realizada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno de los EUA exhortó a los países en desarrollo a que siguieran los lineamientos políticos del libre comercio y el mercado laboral flexible que, sostuvo, permitieron que EUA gozara de «una de las tasas de desempleo más bajas desde principios de los setenta... mientras que la inflación continúa bajo control». Las iniciativas incluyen el aumento en octubre de 1996 del salario mínimo por primera vez en más de una década (antes del aumento, el poder adquisitivo del salario mínimo había disminuido 30% desde 1970<sup>1</sup>), leyes de reforma jubilatoria y leyes para permitir la participación de los trabajadores en los planes de seguro de salud de sus empresas hasta un año después de la pérdida de su puesto de trabajo. La declaración también recordó la promesa de Hilary Rodham Clinton en la CMDS de la asignación de US\$ 100 millones durante 10 años a programas para mejorar las tasas escolares para niñas y/o las tasas de alfabetización funcional femenina en los países en desarrollo. La declaración observó que a pesar de la oposición estadounidense a la decisión tomada en julio de 1996 por parte del Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas de aumentar el número de miembros de la Comisión para el Desarrollo Social y de realizar sesiones anuales de la Comisión, el gobierno de EUA está comprometido con la realización de las metas de la CMDS.<sup>2</sup>

Sin embargo, el gobierno no tiene un equipo de trabajo formal integrado por representantes múltiples de sus organismos estatales para realizar los compromisos asumidos del Programa de Acción de la CMDS. En su lugar, el gobierno de EUA respondió a los pedidos de puesta al día de su proceso de seguimiento de la CMDS por parte de las Naciones Unidas, con reuniones especiales entre los organismos estatales para analizar dichos pedidos, junto con el envío de documentos internos y externos de progra-

## LA IMPLEMENTACION DE LOS COMPROMISOS

mas de desarrollo social pertinentes a la CMDS.<sup>3</sup> Entre los documentos se encuentra una lista de las metas nacionales de EUA en materia de salud y educación para el año 2000, que se proponen responder al Capítulo 2 del «Programa de Acción» de la CMDS.

A pesar del modo informal de abordar el seguimiento de la CMDS, el Vicepresidente Al Gore, expresó claramente la orientación general de la política gubernamental para el desarrollo social en lo interno y lo externo en su discurso ante los delegados de la Cumbre en 12 de marzo de 1995.<sup>4</sup> El Vicepresidente Gore expresó que «*nosotros en los Estados Unidos, hemos admitido que ya es tiempo de abandonar nuestro viejo modelo para combatir la pobreza en casa basándonos en una gran intervención gubernamental a través de enormes burocracias... En su lugar, estamos elaborando un enfoque que habilite a las personas para convertirse en socios activos en la administración de sus propios destinos.*»

### LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

La principal legislación que surge de la nueva política de desarrollo social es la «Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Trabajo» (conocida habitualmente como la «Ley de Reforma de la Asistencia Social»). Promulgada por el Presidente Clinton el 13 de agosto de 1996, la Ley de Reforma de la Asistencia Social vuelca gran parte de la responsabilidad histórica del gobierno federal en el desarrollo social hacia los gobiernos estatales, las organizaciones no gubernamentales y los pobres mismos. Oficialmente, los pobres equivalen al 13,8% de la población estadounidense de aproximadamente 266 millones de personas, de acuerdo a la definición federal de la pobreza (analizada más adelante) que no ha sido cal-

1 Marc Breslow, «*Last in, First Out: Black Men Take the Heat*», Dollars and Sense, (enero-febrero 1997), 24.

2 «*US Statement: United Nations General Assembly Item 45: Implementation of the Outcomes of the World Summit for Social Development*», Washington DC: Departamento de Estado, 9 de octubre, 1996, borrador. Sobre la expansión de la Comisión para el Desarrollo Social, ver Summit-plus-One (New York: United Nations, No. 3, junio de 1996).

3 Entrevista telefónica con la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de la Oficina de Asuntos de los Organismos Internacionales, Departamento de Estado, diciembre 18, 1996.

4 Debido a la brevedad de este informe, no hemos abordado temas tales como la composición racial de la pobreza, la feminización de la pobreza, las consecuencias de la inmigración legal e ilegal hacia los EUA, el aumento de las personas sin hogar en EUA, el crecimiento de las enfermedades infecciosas entre los pobres, etc.

culada nuevamente desde la década de los sesenta.<sup>5</sup>

La abolición de la «asistencia social que conocemos», prometida por el Presidente Bill Clinton durante su campaña presidencial en 1992, significa un cambio radical, sino el fin, del compromiso del gobierno federal de tomar la iniciativa en la financiación y administración de la política de desarrollo social en los Estados Unidos. Este compromiso surgió con la creación del Aid to Families with Dependent Children (AFDC – Asistencia a la Familia con Niños Dependientes), un programa de asistencia con dinero en efectivo para las familias pobres, organizado como parte de la Ley de Seguridad Social de 1935. La necesidad de un sistema de apoyo al desarrollo social fue bienvenida por un gran sector de la población que soportó los fracasos del libre mercado durante la Gran Depresión. Durante los últimos sesenta años, los programas de asistencia social se ampliaron para incluir la asistencia alimentaria, la asistencia para la atención infantil, la asistencia para los discapacitados y los ancianos, y los programas sustitutos de la adopción<sup>6</sup>. Aunque a los programas de asistencia social no le faltan detractores, el paso de abolir la «asistencia social que conocemos» comenzó en serio durante la administración del Presidente Ronald Reagan, quien se refirió públicamente a casos de abusos en los programas de asistencia social denominándolos las «reinas de la asistencia social» que se enriquecían con la limosna gubernamental.

La mayor parte del esquema conceptual del debate sobre la política de la Ley de Reforma de la Asistencia Social sostenía, frente a múltiples investigaciones académicas que dicen lo contrario, que la asistencia a los pobres en el ingreso y la compra de alimentos creaba una dependencia de la asistencia que perpetuaba la pobreza. Los partidarios de la «reforma» de la asistencia social, al concentrar su atención sobre el 7% de beneficiarios que reciben asistencia durante 8 años o más, pudieron mostrar una «cultura de la dependencia» que ignoraba al 70% de los beneficiarios que se sirvieron de los programas de asistencia durante menos de dos años. Los defensores de la «reforma» buscan cambiar el comportamiento de los participantes en los programas de asistencia social al, por ejemplo, reducir la asistencia a las familias si sus hijos faltan a la escuela, y al negar la asistencia a los niños que hayan nacido mientras su(s) padre(s) estén amparados por un programa de asistencia.<sup>7</sup>

Sin embargo, las principales soluciones de la Ley para modificar el comportamiento de la supuestamente extendida dependencia, son medidas que inducen mediante el recorte de la asistencia alimentaria y de ingresos, la limitación temporal de la disponibilidad asistencial, y la exigencia de que los beneficiarios encuentren empleo, a que la mayoría de los beneficiarios trabajen aun si

el empleo paga menos que el valor de los programas asistenciales. De acuerdo a la Oficina del Presupuesto del Congreso, el nuevo modelo para «combatir la pobreza» en los Estados Unidos implica el recorte de unos \$ 55.000 millones durante los próximos seis años a los programas asistenciales de alimentación y dinero en efectivo que prestan servicio los sectores de bajos ingresos.<sup>8</sup> El Urban Institute estima que para el año 2002, la Ley de Reforma de la Asistencia Social motivará que 2,6 millones adicionales de personas vivan con ingresos por debajo de las definiciones federales de la pobreza.<sup>9</sup> Si el cálculo del Urban Institute resulta verdadero, el 22,8% de la población de los Estados Unidos será oficialmente pobre para el 2002.

Los defensores de abandonar, según las palabras del Vicepresidente Gore, «el viejo modelo para combatir a la pobreza» argumentan que las organizaciones no gubernamentales tendrán que asistir a quienes la «reforma» niegue la asistencia. Sin embargo, como pregunta el Padre Jim Hug del Center of Concern, «¿es realista esperar que las instituciones de caridad privadas, que en la actualidad y en conjunto, donan anualmente \$ 8.000 millones a los pobres, suplanten a la proyectada reducción federal de \$ 57.000 millones en servicios a los pobres?»<sup>10</sup> (Las estimaciones difieren en el tamaño de las reducciones totales del presupuesto federal en relación a los programas de desarrollo social. No existen aún estimaciones de los recortes previstos en los programas asistenciales de los gobiernos estatales individuales). Los ciudadanos quizá no perciban la prometida reducción de sus impuestos como resultado del ahorro obtenido por los recortes presupuestarios de la Ley de Reforma de la Asistencia Social, pero seguramente verán un aumento en el número de llamadas telefónicas y en correspondencia, solicitando donaciones para las organizaciones de caridad.

A pesar del continuo cabildeo de las ONG, el Congreso se negó a crear un programa o asignar fondos para supervisar los efectos de la Ley sobre el hambre y la pobreza.<sup>11</sup> Por lo tanto, salvo que la nueva legislación sea modificada, toda responsabilidad en los resultados corresponderá a las organizaciones no gubernamentales. La negativa a supervisar las consecuencias de la Ley de Reforma de la Asistencia Social no es precisamente el modelo de comportamiento responsable que la Ley exige de los pobres.

## ¿COMBATE A LA POBREZA O A LOS POBRES?

Los recortes presupuestarios en los programas de asistencia social son parte del objetivo presidencial para equilibrar el presupuesto federal del gobierno para el año 2002. El mayor ahorro

5 Teresa Amott, Michael Calhoun y Don Reeves, «Let's Get Real About Welfare», Bread for the World Institute, Occasional Paper No. 5 (junio 1995), 16–18.

6 *ibid.*, 7.

7 *ibid.*, 20,38.

8 David A. Super, Sharon Parrott, Susan Steinmetz y Cindy Mann, «The New Welfare Law», (Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities, agosto 12, 1996 (<http://epn.org/cbpp/wconfb12.html>), 1.

9 Randy Abeda, «Farewell to Welfare But Not to Poverty», Dollars and Sense (noviembre–diciembre 1996), 18.

10 Jim Hug, «The War on the Poor», What Governments Can Do: Hunger 1997, Ed. Marc J. Cohen (Washington DC: Bread for the World Institute, octubre 1996), 28.

11 Amott et al., 12, y mensaje por correo electrónico de Marc Cohen, Bread for the World Institute, enero 6, 1997.

individual sectorial de la Ley de Reforma de la Asistencia Social proviene del recorte de \$ 27.700 billones en los programas de sellos para la compra de alimentos entre 1997 y 2002.<sup>12</sup> Mediante estos programas, los beneficiarios reciben cupones que se pueden canjear en comercios por alimentos que son calificados como saludables por nutricionistas del gobierno. En el Año Fiscal (AF: octubre 1–setiembre 30) 1995, 26,6 millones de personas, de las que el 51% eran niños, participaron mensualmente en estos programas, con un beneficio promedio de \$ 71,30 por persona por mes. Más del 80% de los beneficios los reciben hogares con niños. El 90% de los hogares con sellos para alimentos tienen ingresos menores al nivel de la definición federal de la pobreza.<sup>13</sup>

La aplicación efectiva de los recortes de sellos para alimentos tendrá por resultado una reducción del 20% de los beneficios promedio de los sellos para alimentos, o sea de 80 centavos por comida a 66 centavos por comida en dólares de 1996.<sup>14</sup> Muchos legisladores republicanos en el Congreso habían propuesto reducciones más drásticas de los programas de sellos para alimentos, pero su intención se vio frustrada por los intereses del sector agrícola que no estaba dispuesto a perder más ventas aún de su principal cliente, el gobierno federal.<sup>15</sup>

La Ley de Reforma de la Asistencia Social fue aprobada en el contexto de crecientes cantidades de personas con necesidades de asistencia alimentaria. En 1991, el número de personas con hambre en EUA se estimó en 30 millones, un 12% de la población.<sup>16</sup> Más de 45 millones de personas, un sexto de la población de EUA, recibió asistencia alimentaria durante parte o todo el AF 1995.<sup>17</sup> Debido a que las personas con necesidades de asistencia alimentaria con frecuencia utilizan tanto los programas gubernamentales como el sinfín de programas de las organizaciones de caridad, las estadísticas sobre el uso de la asistencia alimentaria en ocasiones se superponen y/o son parcialmente contradictorias, pero las tendencias estadísticas generales son alarmantes de todas maneras.

Los recortes en la asistencia de sellos para alimentos afectarán a los niños que a menudo ya tienen una mala nutrición. Según el Food Research and Action Center (FRAC – Centro de Investigación y Acción Alimentaria), aproximadamente 4 millones de niños estadounidenses menores de 12 años pasan hambre y 9,6 millones corren el riesgo de pasar hambre durante uno o más meses al año. Dicha cifra equivale al 29% de todos los niños estadounidenses menores de 12 años. La Catholic Charities USA informó que en 1993, un tercio de los 5,1 millones que recibieron servicios alimentarios de emergencia de sus instituciones eran niños. El

Second Harvest National Food Bank distribuyó un estudio que estima que los bancos de alimentos prestan servicios a unos 25 millones de personas anualmente, 10,4% de la población de EUA. Aproximadamente el 43% de los que reciben alimentos de emergencia eran menores de 18 años.<sup>18</sup>

Salvo que haya un aumento radical de las contribuciones de caridad, las organizaciones no gubernamentales seguramente no podrán suministrar los alimentos negados por los recortes presupuestarios en la asistencia alimentaria federal. El FRAC calcula que la reducción de \$27.700 billones en sellos federales para alimentos equivaldrá a cuatro o cinco veces el valor de los alimentos distribuidos por Second Harvest, la mayor red de bancos de alimentos en los EUA. El 52% de los funcionarios que respondieron una encuesta en la Conferencia de Alcaldes de EUA en 1995, dijeron que los servicios de asistencia alimentaria en sus ciudades no podrían cubrir la demanda de asistencia alimentaria. Varias fuentes indican que millones adicionales de residentes estadounidenses reúnen las condiciones para acceder a los programas federales de asistencia alimentaria pero que no los aprovechan debido a la falta de fondos de los programas o a la falta de información sobre los requisitos de acceso.<sup>19</sup>

Quizá la disposición individual más severa de la Ley de Reforma de la Asistencia Social es la que limita los beneficios de sellos para alimentos a tres meses dentro de un período de 36 meses para las personas desempleadas entre 18 y 50 años que no tengan niños menores a su cargo. No existen exoneraciones por causa de dificultades en las condiciones de vida para quienes estén en búsqueda de empleo, por más documentado que se esté. La Oficina Presupuestaria del Congreso estima que con esta disposición, en un mes promedio, a cerca de un millón de personas que buscan empleo, 40% de ellas mujeres, se les negarán los beneficios de sellos para alimentos.<sup>20</sup>

La drástica reducción de los beneficios de sellos para alimentos a la mujer se contrapone al discurso del Vicepresidente Gore ante la CMDS, en el que expresó: *«permítanme destacar la importancia de la tendencia cultural que pueda acelerar el día en que veamos el fin de la pobreza, el aumento de los derechos y poderes de la mujer»*. Uno de los derechos que no tenía en mente era el de la seguridad alimentaria. En la Cumbre Mundial de la Alimentación en noviembre de 1996, Melinda Kimble, funcionaria del Departamento de Estado y jefa de la delegación oficial, expresó que EUA no podría adherirse a una norma que asegurara el derecho a la seguridad alimentaria en la Declaración de Principios de la

12 Super et al., 10.

13 «Summary of Federal Nutrition Programs» (December 1996) y «Hunger in the United States», Food Research and Action Center (Washington DC, noviembre 14, 1996), 1.

14 Super et al., 10.

15 Albeda, 17.

16 Super et al. 1–2 y What Governments Can Do: Hunger 1997, 114–115.

17 Victor Oliviera, «Spending on Food–Assistance Programs Leveled Off in 1995», Food Assistance (Washington DC: United States Department of Agriculture, setiembre–diciembre 1995), 37.

18 «Hunger in the United States», 1–2.

19 ibid, 1–2.

20 «Conference Agreement Denies Food Stamps to One Million Unemployed Without Promising Them a Work Opportunity», Center on Budget and Policy Priorities (Washington DC, julio 31, 1996) (<http://epn.org/chpp/cbcadf.html>).

Cumbre. Dijo que el apoyo al derecho a la seguridad alimentaria entraría en conflicto con las disposiciones de la Ley de Reforma de la Asistencia Social y expondría al gobierno de los EUA a ser acusado de violar los derechos humanos.<sup>21</sup>

## LA POBREZA ANTES DE LA LEY DE REFORMA

¿A quienes afectará la «reforma» de la política de desarrollo social de EUA? Según la Oficina del Censo de EUA, en 1995 había 36,4 millones de personas que reunían las condiciones de la definición federal de pobreza, el 13,8% de la población total de EUA. El porcentaje de niños que según la definición oficial pertenecían a hogares pobres, disminuyó del 21,8% en 1994 al 20,8% en 1995.<sup>22</sup> Sin embargo, esta disminución deberá tomarse en el contexto de un aumento de las personas definidas como pobres en EUA de 25 millones en 1970 a 39 millones en 1993. Simultáneamente, la cantidad de personas que recibió asistencia federal varió pero se mantuvo más o menos constante, de manera tal que, por ejemplo, mientras el 84% de los niños pobres recibió asistencia federal en 1970, sólo el 63% lo hizo en 1992.<sup>23</sup>

A principios de 1994, el gobierno federal calificaba a una familia de 3 personas como pobre si obtenía \$ 11.817 dólares o menos por año, previo a la deducción de impuestos. (La definición federal de la pobreza es tomada de una fórmula de la década de los sesenta basada en una encuesta de consumo alimentario de 1955. Debido a que el costo de los alimentos ha crecido en forma menos proporcionada que el costo de otras necesidades elementales, como la vivienda, la atención de la salud y el transporte, la definición oficial actual de la pobreza implica un nivel de vida bastante más bajo de lo que era cuando la fórmula para definir la pobreza se calculó por primera vez). No obstante, según el *Green Book* del Congreso de EUA, debido a la variedad de maneras de determinar el ingreso y los bienes por los gobiernos estatales, en 1994 en 21 estados de 50, una familia de tres con un ingreso mayor a la mitad de la definición federal de pobreza no podía acceder a la Asistencia de la Familia con Niños Dependientes (AFDC), el mayor programa de asistencia de ingresos. En 1994, aproximadamente el 5% de la población de EUA recibió algún tipo de fondos de la AFDC, cifra que no ha cambiado desde 1972.<sup>24</sup> En 1966, dos tercios de los 13 millones de beneficiarios de la AFDC eran niños.<sup>25</sup>

La AFDC y los sellos para alimentos, en el nivel medio determinado por los gobiernos estatales, desembolsaron mensualmente \$366 en efectivo y \$295 en sellos para alimentos para una familia de tres personas en 1994. El valor total de estos beneficios fue el equivalente al 69% del ingreso recibido por una familia

definida como pobre oficialmente. El poder adquisitivo de los beneficios en efectivo y en sellos para alimentos para una familia de 3 se redujo un 27% entre 1972 y 1993.<sup>26</sup> Los beneficiarios que ganan otros ingresos o no los declaran, corren el riesgo de perder los beneficios.

## LA POBREZA DESPUÉS DE ELLA

Uno de los cambios fundamentales de la Ley de Reforma de la Asistencia Social es que vuelca la responsabilidad primaria del desarrollo social del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. En las décadas de los sesenta y los setenta, los partidarios de los derechos de la asistencia social en ocasiones tenían que luchar contra los gobiernos estatales para que entregaran, especialmente en el caso de los estadounidenses-africanos, los fondos de AFDC que los estados administraban según pautas federales. En cierto sentido, la Ley de Reforma de la Asistencia Social constituye una política de desarrollo social previa a la Época de los Derechos Civiles.

La Ley elimina el programa de AFDC y convierte a sus fondos en subsidios de la Asistencia Provisional para la Familia Necesitada (TANF – Temporary Assistance for Needy Families) que los gobiernos estatales administran según su parecer y sin la obligación de gastar más a favor de los pobres debido a ajustes inflacionarios o a recesiones económicas. Con la TANF, no existen garantías asistenciales para las familias pobres ya que los estados podrán definir a la necesidad como lo deseen y determinar varias definiciones de la misma en distintas partes dentro de cada estado. Sujeto a la revisión federal, los estados podrán retirar fondos de los programas asistenciales o utilizar hasta \$40.000 millones de los subsidios en bloque con otros fines que los originales entre 1997 y 2002.<sup>27</sup>

Ninguna persona podrá recibir fondos de la TANF durante más de 60 meses en su vida. Este límite de tiempo, cuando se combina con los requisitos de trabajo para las distintas categorías de beneficiarios de la TANF, ejerce presión sobre ellos para que acepten empleos que seguramente pagarán menos que el valor de sus beneficios sociales previos. La presión es especialmente fuerte sobre las madres solteras con niños dependientes, que actualmente equivalen al 22% de todas las familias estadounidenses.

Los beneficiarios de la TANF cuyo hijo menor sea mayor de 1 año, deberán trabajar con o sin sueldo después de haber recibido beneficios de la TANF durante 24 meses. Sin embargo, los estados pueden exigir que los beneficiarios trabajen inmediatamente

<sup>21</sup> Mark Ritchie, «Reflections on the World Food Summit» (Institute for Agriculture and Trade Policy, diciembre 1996) <<http://www.sustain.org./foodsec>>

<sup>22</sup> «Income and Poverty Status of Americans Improve...» comunicado de prensa del US Census Bureau, 26 setiembre 1996.

<sup>23</sup> Amott et al., 28.

<sup>24</sup> ibid., 12–23.

<sup>25</sup> Albeda, 17.

<sup>26</sup> Amott et al., 28.

<sup>27</sup> Albeda, 17–18; Super et al., 2, 5 y Savner, 3.

después de haber recibido los beneficios, como es el caso en las disposiciones de asistencia social propuestas en Minnesota para las familias con ambos padres. Las familias con un solo padre obtienen seis meses de beneficios antes de que el beneficiario consiga empleo o se enfrente a una reducción de 25%–35% en sus beneficios de la TANF.<sup>28</sup>

La Ley de Asistencia Social aumenta gradualmente tanto el porcentaje estadual de los beneficiarios de la TANF como el número de horas que deben trabajar para que los estados puedan recibir la financiación completa del TANF. En 1997, el 20% de las familias con madres solteras deberá trabajar por lo menos 20 horas por semana; para el 2002, el 50% deberá trabajar por lo menos 30 horas por semana. Los estados no estarán obligados a pagar los costos de puericultura o transporte como lo exigían anteriores requisitos de empleo en la legislación de asistencia social.

Otros sectores de la población afectados directamente por la legislación para equilibrar el presupuesto federal son los que no pueden votar – los niños y los inmigrantes legales. La Ley de Reforma de la Asistencia Social afecta a los niños al reducir los beneficios que ya se encuentran por debajo del nivel de pobreza a sus padres y al no subsidiar el transporte público que muchos pobres utilizan para llegar al trabajo. El Urban Institute estima que como consecuencia de la nueva legislación, la cantidad de niños en familias calificadas como pobres a nivel federal, se incrementarán en un millón. Siendo que el 20,8% de los niños estadounidenses ya provienen de familias pobres, los Estados Unidos habrán de conservar, por amplio margen, el primer lugar de niños pobres, así como el de la pobreza en general, dentro del grupo de naciones desarrolladas.<sup>29</sup>

Los inmigrantes legales, niños y adultos, recibirán el mayor impacto de la «reforma» asistencial de cualquiera de los sectores individuales – una reducción de \$ 22.000 millones. (Los inmigrantes ilegales ya no califican para casi ningún tipo de asistencia social). Sólo los inmigrantes considerados refugiados políticos o los asilados serán exonerados de los recortes en los primeros cinco años de su residencia en los Estados Unidos. Los inmigrantes legales ancianos y discapacitados en particular probablemente no pasen las pruebas para convertirse en ciudadanos estadounidenses antes de que sus beneficios sean eliminados – para la mayoría, la reforma asistencial los dejará sin asistencia alimentaria, médica o en dinero durante el resto de sus vidas.<sup>30</sup>

La Ley de Reforma de la Asistencia Social fue divulgada públicamente como un proyecto de ley de «derechos estaduales» que eliminaría la «enorme burocracia» descrita por el Vicepresidente Gore en su discurso ante la CMDS como un obstáculo para combatir a la pobreza. Sin embargo, las primeras señales de la

respuesta del gobierno federal ante algunos de los intentos estaduales de reducir las consecuencias más duras de la «reforma», sugieren que el gobierno federal habrá de intervenir en los asuntos estaduales para asegurarse que la Ley sea ejecutada como se había propuesto. Por ejemplo, Olivia Goldsmith, la nueva subsecretaria de los Servicios Humanos y de Salud, ha advertido al estado de Kansas que no puede gastar los dólares estatales en inmigrantes legales internados en clínicas privadas por sufrir del mal de Alzheimer y que por lo tanto, no pueden aprobar las pruebas de ciudadanía estadounidense.<sup>31</sup>

## UN NUEVO «MODELO» PARA COMBATIR LA POBREZA: EL MERCADO

Con el viejo modelo de los programas gubernamentales para combatir a la pobreza, en la mayoría de los estados, los beneficiarios de asistencia alimentaria y de ingresos, tenían derecho a elegir por sí mismos cuándo podrían abandonar los programas asistenciales y renunciar al acceso a la atención médica estatal para poder aceptar empleos con salarios mínimos (\$4,25 por hora en 1995). Un empleo con salario mínimo ofrecía un ingreso un poco mayor al valor medio de los programas asistenciales pero sin seguro médico.<sup>32</sup> Con el nuevo modelo, los reducidos beneficios y los límites de tiempo para recibirlos (con exoneración por dificultades económicas en algunas categorías de beneficiarios) tienen el fin de acelerar la decisión del beneficiario para ingresar a la economía regida por el mercado.

La tácita suposición del nuevo modelo es que la economía global podrá crear empleos con niveles de salario que habiliten a los beneficiarios de programas de la Ley de Reforma de Asistencia Social a volverse autosuficientes económicamente. Un estudio estima que la creación de empleos deberá cuadruplicarse para absorber a las personas que serán desplazadas por la Ley de Reforma de la Asistencia Social de los programas asistenciales.<sup>33</sup>

Según la Oficina Presupuestaria del Congreso, se estima que los recursos de los gobiernos estaduales para aplicar los requisitos de empleo de la Ley de Reforma de la Asistencia Social serán insuficientes. Con los denominados programas de «trabajo social» («workfare»), los beneficiarios de la asistencia social trabajarán en el sector público en empleos con ingresos debajo del salario mínimo o en empleos del sector privado subsidiados por el gobierno. La disposición del proyecto que permite a los estados satisfacer los requisitos de empleo al recibir un «crédito para reducir el número de beneficiarios asistenciales» con el fin de reducir la asistencia de las familias necesitadas, es una

28 «Tough details of welfare law released», Star Tribune, enero 10, 1997.

29 Marc J. Cohen and Jashinta D'Costa, «Overview of World Hunger, What Governments Can Do» Hunger 1997, 12.

30 ibid., 14–15.

31 Doug Ireland, «The Really Big Show», City Pages (enero 8, 1997) 10.

32 Amott et al., 28.

33 Ellen Bassuk, Angela Browne and John C. Buckner, «Single Mothers and Welfare», Scientific American (octubre 1996), 66.

medida que invita a abusar aún más de los pobres con el pretexto de inculcarles una ética de trabajo a quienes se supone carecen de ella.<sup>34</sup>

Si los estados siguen el ejemplo de la Ciudad de Nueva York sustituyendo a los empleados municipales sindicalizados con participantes del «trabajo social», entonces conseguirán un ahorro en sus presupuestos pero al precio de aumentar el número de desempleados con necesidades asistenciales para quienes ya no existirá presupuesto. Iniciado en 1995, el Programa de Experiencia Laboral (WEP) de la Ciudad de Nueva York, que recibió unánimes elogios en los medios de comunicación, ha puesto a unos 100.000 participantes del WEP a trabajar en el sector público en trabajos como limpieza de calles, cuidado de parques, y asistencia en oficinas municipales. Mientras que el sueldo promedio de los oficinistas contratados por la Ciudad es de \$12,32, sin incluir los beneficios, los trabajadores del WEP sólo le cuestan a la Ciudad \$1,80 por hora, sin beneficios, con una semana laboral de 20 horas. Con la proposición del gobernador de Nueva York, George Pataki, de reducir aún más los beneficios sociales y de incrementar la semana de trabajos sociales a 30 horas, la Ciudad podría llegar a pagar sólo 53 centavos por hora.<sup>35</sup>

Desafortunadamente, el aumento largamente demorado del salario mínimo, citado por EUA en su discurso ante las Naciones Unidas como ejemplo de compromiso gubernamental para combatir la pobreza, no alcanzará para permitir que los trabajadores y sus familias puedan escapar de la definición federal de la pobreza.

## OTRO «MODELO» DE POLITICA SOCIAL PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El principal programa de desarrollo social de los EUA para los países en desarrollo que haya surgido de la CMDS es la «Nueva Iniciativa de Asociación» (NPI) anunciada por el Vicepresidente Gore en Copenhague. Con la NPI, el Organismo de EUA para el Desarrollo Internacional (USAID), canalizaría el 40% de su ayuda para el desarrollo a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs). La NPI dijo el Vicepresidente Gore, se basa en creer en el «libre mercado y la iniciativa individual» y la necesidad del crecimiento económico sostenible para el medio ambiente. Las tres principales líneas de orientación programática del NPI son el gobierno democrático local, la habilitación de las ONGs y la asociación entre pequeñas empresas en Estados Unidos y empresas, gobiernos u ONGs en los países en desarrollo.

Desde marzo a junio de 1995, USAID mantuvo unas 60 reuniones de consulta y sesiones informativas con el personal del Orga-

nismo y las ONGs, incluso consultas en mayo y junio con la participación de unos 270 representantes de ONGs.<sup>36</sup> En julio de 1995, USAID publicó un borrador de su «Informe Central de la Nueva Iniciativa de Asociación», después de un proceso de consultas con más de cien participantes fuera y dentro del Organismo. El informe fue aprobado en octubre de 1995 por el Administrador de la USAID, Brian J. Atwood, quien autorizó la puesta en marcha de la NPI por el organismo para octubre de 1998, precedida por una «Fase de Aprendizaje» de ocho meses en proyectos piloto en ocho «Misiones de Vanguardia» de USAID en Bangladesh, Bulgaria, Guinea, Haití, Kenia, Filipinas, Sri Lanka y Zambia; y seis «Misiones de Asociación» en Ecuador, Indonesia, Madagascar, Panamá, Rumania y Rusia. Las «Misiones de Vanguardia» serán el centro de una actividad más intensa de las NPI.<sup>37</sup>

La NPI ha sido emprendida en un momento en que el compromiso estadounidense con la ayuda exterior está disminuyendo. La ayuda exterior equivalía al 0,7% del Producto Bruto Interno en 1994, el porcentaje más bajo desde el comienzo de los programas de ayuda exterior en 1947. Un 15% del 0,7% se destinó a la asistencia para el desarrollo mientras que más de la tercera parte fue para la ayuda comercial y militar. La ayuda exterior se redujo de unos \$19.000 millones en 1985 a \$15.200 millones en 1994. Sin embargo, en la mayoría de las regiones del mundo, la reducción en la ayuda exterior ha sido más dramática que lo indicado por estas cifras. En 1994, Israel y Egipto recibieron aproximadamente el 47% de toda la ayuda externa, conservando su porcentaje de la ayuda durante la década pasada. La ayuda a la ex Unión Soviética ha crecido en forma dramática mientras que la ayuda al resto del mundo, especialmente para América Latina y Asia, ha disminuido drásticamente. No obstante, debido a que la ayuda externa se ha contraído, especialmente para el desarrollo, la ayuda de los EUA para el auxilio de emergencias (lo que incluye la entrega de ayuda humanitaria por parte de las fuerzas armadas de los EUA) creció de \$187 millones en 1989 a más de \$1.500 millones en 1994.<sup>38</sup> Los detractores de la ayuda externa han utilizado el aumento ampliamente difundido de la ayuda de emergencia para argumentar que la ayuda externa debe seguir reduciéndose. Los EUA ya distribuyen una menor proporción de su PBI que todos los demás países industrializados.

La necesidad de utilizar eficientemente a la ayuda externa para el desarrollo social, fue recalcada en la CMDS por Timothy E. Wirth, Subsecretario de Estado para Asuntos Globales de los EUA: «Han terminado los días en que se dejaba el dinero sobre la mesa en la mitad de la noche y no se sabía a dónde iba a parar... Uno de los verdaderos triunfos aquí (en la CMDS) es que todos estamos pensando en realizar una tarea mejor con los recursos existentes en lugar de pensar siempre en ponerle más dinero a la olla».<sup>39</sup> Sin embargo, esta opinión no fue compartida

34 Steve Savner, «Creating a Work-Based Welfare System Under TANF», (Washington DC: Center for Law and Social Policy, November 1996 (<http://epn.org/clasp/welf2.html>), 4–5.

35 Annette Fuentes, «Slaves of New York», In These Times, (diciembre 23, 1996), 14–16.

36 «Core report of the New Partnerships Initiative», (Washington DC, USAID, julio 21, 1995), borrador, A–3, 11–27.

37 «New Partnerships Initiative: Update», Washington DC: USAID, diciembre 1996.

38 «At the Crossroads: The Future of Foreign Aid», Washington DC: Bread for the World Institute, mayo 1995), Occasional Paper No. 4, 16–20.

por todos los delegados de la Cumbre. Juan Somavia, embajador de Chile ante las Naciones Unidas y uno de los principales organizadores de la CMDS, expresó: «No deje que nadie le diga que no hay recursos. El problema no radica en los recursos sino en las prioridades». <sup>40</sup> El «Informe Central» de la NPI, no obstante, comparte la evaluación del Subsecretario Wirth sobre los recursos disponibles para el desarrollo social y afirma que «los eventuales grandes recortes del presupuesto de la USAID otorgan a estas medidas (en distribución de recursos) una urgencia adicional». <sup>41</sup>

La NPI es parte de la «reforma radical de los sistemas y procesos de operación» de USAID, «mediante la reingeniería organizacional» <sup>42</sup>. «Reingeniería» refiere a una estrategia <sup>43</sup> de administración del sector privado (caída en desgracia entre algunos sectores empresariales) que ha sido instituida en el gobierno federal de los EUA, orientada por una comisión nacional encabezada por el Vicepresidente Gore. Se dice que las empresas que han pasado por la «reingeniería» producen más con menos personal y por lo tanto, son máquinas de producción más «eficientes».

Simultáneamente, mientras que la NPI propone una «reingeniería» de su rol y el de las ONGs en relación al desarrollo social, también ha adoptado el objetivo de las ONGs de «poner a las personas en primer lugar», especialmente a las mujeres. <sup>44</sup> La manera en que la NPI ubicaría a las personas «en primer lugar» es mediante un nuevo contrato de asociación entre el gobierno y la sociedad civil. Para los planificadores de la NPI, «la sociedad civil organiza la participación política y la acción colectiva de la misma manera que los mercados organizan el comportamiento económico». <sup>45</sup> La NPI convertirá a las ONGs en sus socias en la organización del comportamiento político en los países en desarrollo.

Dicho rol para las ONGs no implica una relación metafórica con la organización del comportamiento económico – es la contrapartida del papel ejercido por el gobierno de los EUA y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) para reducir el rol económico de los gobiernos en los países en desarrollo mediante los Programas de Ajuste Estructurales (PAE) de las IFI. Como lo explica el «Informe Central» de la NPI, «mientras que la reorientación burocrática no será una prioridad importante para la NPI, los bancos internacionales ya están dedicados activamente a la modernización del Estado en el contexto de su des-

centralización y el aumento de la participación. La estrategia de la NPI será la de coordinar los esfuerzos locales de habilitación y reformas políticas por parte de la USAID con las actividades multilaterales de gobierno.» <sup>46</sup> La NPI realizará a nivel local lo que las IFI están llevando a cabo a nivel nacional y regional en los países en desarrollo.

En la CMDS, un sinnúmero de ONGs analizaron las declaraciones individuales y colectivas que denunciaron a los PAE, la política de comercio exterior de los EUA, y la subordinación de la sociedad civil y la democracia ante los intereses de las empresas multinacionales. <sup>47</sup> No obstante, el empobrecimiento de los países en desarrollo, la desfinanciación y/o el desmantelamiento de los programas de las Naciones Unidas y los programas de ayuda internacional, y las necesidades imperiosas de las organizaciones y el comercio locales a los que está dirigida la NPI, proporcionarán un mercado preparado para el programa entre muchas ONGs y gobiernos. Mientras que es demasiado pronto para analizar los resultados de la NPI, los documentos de planeamiento sugieren que la «reingeniería» de la USAID conducirá a un desarrollo social «que produzca más con menos».

### ¿SI LOS FUNCIONARIOS ESTADOUNIDENSES SON TAN OPTIMISTAS, ENTONCES POR QUÉ LOS CIUDADANOS SON TAN PESIMISTAS?

En un momento en que el gobierno de EUA ha optado por emular los modelos empresariales de «reducción de personal» («downsizing») y «reingeniería» y por reducir los servicios a sus ciudadanos, las encuestas revelan el apoyo popular a dichos servicios, especialmente para los servicios de desarrollo social y en particular, los casos que pasan hambre. Cuando se les dijo a las personas encuestadas por RSM Inc., en 1992, que la mitad de los beneficiarios de sellos para alimentos eran niños y que el 80% de los beneficios de los sellos para alimentos eran recibidos por familias con niños, la tasa de aprobación al Programa de Sellos para Alimentos aumentó del 61% al 81%. Además, las personas encuestadas indicaron que estarían dispuestas a dedicar \$ 100 de sus impuestos anualmente para erradicar la pobreza. Pero los partidarios de la Ley de Reforma de la Asistencia Social no han leído las encuestas o han decidido que la modificación del com-

39 «First Steps Taken Towards Social Clause», Focus on the Public Services (marzo 1995), 15; tomado de una entrevista en el International Herald Tribune del 10 de marzo, 1995.

40 Citado en «Getting the Priorities Right», Focus on the Public Services (marzo 1995), 3.

41 «Core report of the New Partnerships Initiative», 4.

42 *ibid.*, 6.

43 ver Michale Hammer, Re-Engineering the Corporation (Cambridge MA: Harvard University Press, 19XX).

44 «Core report of the New Partnerships Initiative», 7. «poner a las personas en primer lugar» también se ha convertido en un leit motiv de la política de ayuda para el desarrollo de la Unión Europea. Ver Reginald Moreels, «Announcer la couleur! Le Plan d'avenir de la Cooperation au developpement», Defis Sud Pour le Developpement (Bruselas, noviembre 1996), 9–10.

45 «Core report of the New Partnerships Initiative», 8.

46 *ibid.*, 15.

47 Social Priorities of Civil Society: Speeches by Non-Governmental Organizations at the World Summit for Social Development (Ginebra: UN Non-Governmental Liaison Service, julio 1996).

portamiento de los pobres y el equilibrio del presupuesto eran prioridades más importantes que la erradicación del hambre y la pobreza en los Estados Unidos.<sup>48</sup> Dadas las prioridades de desarrollo social del gobierno de EUA y su deficiente historial respecto a la reducción de la pobreza y el hambre, es comprensible que otros países se muestren escépticos sobre los programas como la Nueva Iniciativa de Asociación (NPI).

Al gobierno de EUA le agrada describir a su país como próspero y feliz, como un ejemplo a seguir por los países en desarrollo. El Vicepresidente Gore les dijo a los delegados de la CMDS que a pesar de las «múltiples tragedias» del Siglo XX, «mi país... como siempre, mantiene su punto de vista optimista». Esta atribución de eterno optimismo no se ve reflejada en una encuesta entre ciudadanos estadounidenses publicada por *Business Week* casi en el mismo momento del discurso del Vicepresidente. El setenta por ciento de los encuestados dijeron que no tenían esperanzas sobre el futuro.<sup>49</sup>

Un informe de una ONG reflejaba el parecer de muchos otros al develar varias razones objetivas por los resultados de la encuesta: «la situación financiera del trabajador común y corriente siguió su deterioro comenzado a fines de la década de los setenta... La combinación de reducción salarial y aumento de pérdida del empleo que la fuerza laboral de los obreros y los trabajadores sin educación terciaria experimentó en los ochenta, se ha extendido actualmente a los hombres administrativos con sueldos más elevados y a las mujeres con ingresos medios... el ingreso del 60% inferior de las familias compuestas por parejas casadas, disminuyó en el período 1989–1994, debido al deterioro salarial de los hombres ocurrido en el 95% inferior de las familias». La reducción de los sueldos tuvo lugar en un momento (1973–1995) en que la productividad creció un 25% por hora.<sup>50</sup>

Cuando se enfrentan a las estadísticas que revelan el deterioro económico de la mayoría de los ciudadanos estadounidenses, el gobierno de EUA, Wall Street y las empresas de los medios de comunicación masivos prefieren mostrar al Producto Bruto Interno y otros principales indicadores económicos como señal de la buena salud macroeconómica de los Estados Unidos. Los funcionarios de EUA no están preparados todavía para seguir el ejemplo del parlamento francés, el Parlamento Europeo, el Fisco de Aus-

tralia y las Naciones Unidas, para determinar si dichos indicadores son guías obsoletas y equivocadas para decidir las políticas gubernamentales. Conformes con la creencia de que dichos indicadores anuncian una economía en buen estado, los funcionarios de la administración Clinton, dirigidos por el Secretario de Trabajo Robert Reich, explican que la «ansiedad económica» de la mayoría de los americanos sería eliminada si sólo pudieran obtener la capacitación necesaria para acceder a los nuevos empleos especializados de la economía global.<sup>51</sup>

Desafortunadamente, teniendo en cuenta la experiencia de los últimos 20 años, no existen muchas esperanzas de que la capacitación por sí sola habrá de revertir el deterioro salarial y del nivel de vida para la mayoría de los trabajadores estadounidenses. Un estudio reveló que desde 1973, «el porcentaje de trabajadores que no obtuvieron diploma secundario ha disminuido 50% y se ha duplicado el número de trabajadores con un título equivalente a por lo menos cuatro años de enseñanza terciaria, un aumento del 25%... El crecimiento de los años de escolaridad y la calidad laboral ha dejado atrás al crecimiento de la compensación horaria en el período 1979–1994».<sup>52</sup>

Para poder revertir la brecha creciente entre la compensación y la productividad, se necesita mucho más que declaraciones de eterno optimismo sobre las siempre supuestas oportunidades y beneficios de la economía global. Para poder contar con una base política y económica para el desarrollo social en los Estados Unidos –y ni que hablar para poder presumir de la exportación de un nuevo modelo para combatir la pobreza en los países en desarrollo–, mucho tendrá que cambiar con respecto a la formulación y ejecución de la planificación socioeconómica. Con la evidencia que se ha analizado en este informe, los Estados Unidos todavía están lejos de comenzar a producir un desarrollo social más equitativo y sostenible.

- Institute for Agriculture and Trade Policy

48 «Hunger in the US», 5.

49 Citado en Clifford Cobb, Ted Halstead y Johnathan Row, «If the GDP is Up, Why Is America Down?» (1995), 61.

50 «The State of Working America 1996–1997» (Washington DC, Economic Policy Institute, 1996 (<http://epn.org/epi/epswa-in.html>), 1,3,4.

51 Cobb et al. 68.

52 «The State of Working America 1996–1997», 7.