

Brian STEENSLAND, *The Failed Welfare Revolution. America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2008, XII, 304 pp.

A diferencia de lo que es habitual, el libro de Steensland se centra en la historia de un fracaso. El ascenso y declive de una propuesta para crear, primero durante el gobierno Nixon y después durante la era Carter, una Renta Mínima Garantizada en los Estados Unidos. A pesar de que el proyecto nunca llegó a aprobarse, el autor considera que los debates generados en torno a éste ayudan a comprender e ilustrar la influencia ejercida por los factores culturales en el desarrollo de la política social. De hecho, el autor abre en el libro un amplio debate metodológico y reivindica la importancia de dichos factores culturales; aunque sin negar la importancia de otras variables que habitualmente han recibido más atención en el análisis de la política social como, por ejemplo, el papel de los grupos de presión o las características institucionales del sistema político (sistemas proporcionales vs. mayoritarios, federalismo vs. centralismo, etc.). El autor más bien pretende mostrar como su interrelación permite elaborar explicaciones más amplias y completas.

El trabajo, escrito con estilo y de fácil lectura, está estructurado cronológicamente. Tras un primer capítulo introductorio, cada capítulo analiza (a partir de documentos gubernamentales y la cobertura mediática que recibió la propuesta) los debates en torno al proyecto de renta mínima desde su aparición durante los primeros meses del gobierno Nixon hasta su abandono definitivo durante la era Carter. En los dos últimos capítulos, Steensland resume las principales conclusiones del trabajo y elabora algunas recomendaciones para los partidarios de la renta mínima en la actualidad a la luz de la experiencia del pasado, además de teorizar sobre la importancia del análisis centrado en los factores culturales.

La idea básica que guía el trabajo es que la propuesta de Renta Mínima Garantizada no llegó a aprobarse por la amenaza que ésta suponía para valores fuertemente arraigados en la cultura estadounidense, relacionados con la ética del trabajo. La propuesta de la Renta Mínima iba destinada tanto a pobres excluidos del mercado de trabajo, normalmente altamente dependientes de la asistencia social, como a madres solteras con hijos (en muchas ocasiones también muy dependientes de los *welfare programmes* estadounidenses), y a trabajadores pobres con bajos salarios. El objetivo era simplemente reducir la pobreza dada su persistencia, independientemente de sus causas. El autor considera que la propuesta fracasó fundamentalmente porque no se sustentaba en la distinción que tradicionalmente se había establecido en la política social estadounidense entre pobres que *merecen* protección social (los que por motivos ajenos a su voluntad no pueden trabajar)

y los pobres que *no la merecen*, o al menos no en la misma medida (es decir, los que “no quieren” trabajar).

Inicialmente, la propuesta gozó de un apoyo considerable y estuvo a punto de ser aprobada por el gobierno Nixon. Sin embargo, esto solo fue posible porque grupos muy diversos la apoyaron por motivos también diversos. Los liberales, por ejemplo, la apoyaron mayoritariamente. Algunos de ellos simplemente pensaban que el sistema económico era incapaz de garantizar el pleno empleo y eliminar la pobreza, y, por tanto, vieron con buenos ojos la propuesta. Otros, en cambio, consideraban que el sistema de protección social vigente desincentivaba el trabajo y veían en la renta mínima una posible solución, ya que ésta protegía por igual a trabajadores activos e inactivos y no debería suponer un desincentivo a la incorporación al mercado laboral. Esta visión fue inicialmente compartida por algunos conservadores que también vieron en la renta mínima una oportunidad para eliminar los desincentivos al trabajo. Otros conservadores, en cambio, se opusieron a la reforma y se mostraron partidarios de recortar las prestaciones sociales, endurecer las condiciones de acceso para que solo los “realmente necesitados” pudiesen acceder a las ayudas y vincularlas más estrechamente a los esfuerzos para buscar empleo. La propuesta contó también con el apoyo de grupos de fuera del ámbito estrictamente político. Según Steensland, diversos sectores empresariales y civiles apoyaron la propuesta con la esperanza de contribuir a reducir la creciente conflictividad social vivida en los Estados Unidos durante los años sesenta. Algunos empresarios pensaron también que la propuesta podría reducir los desincentivos al trabajo del sistema vigente. Asimismo, muchos gobernadores y alcaldes de grandes ciudades apoyaron la propuesta porque la nueva prestación pasaría a ser responsabilidad del gobierno federal y, por tanto, liberaría parte de sus recursos fiscales, hasta el momento destinados a financiar los programas de protección social vigentes.

El fracaso de la reforma se debió, por un lado, a la oposición ya mencionada de los grupos conservadores, entre los que se encontraban de hecho varios asesores de Nixon. Dicha posición se vio, además, fortalecida por el ascenso de Reagan al poder como gobernador de California y su política de recortes sociales. A ésta hay que sumar la oposición de importantes sectores empresariales. Especialmente beligerante fue la actitud de la *U.S. Chamber of Commerce*, que se mostró muy preocupada por los desincentivos al trabajo que la renta mínima podría introducir. Los liberales, por su lado, tampoco defendieron decididamente la reforma y muchos de ellos se decantaron tempranamente por otro tipo de medidas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, la propuesta tampoco contó con el apoyo de los movimientos sociales. La NWRO (*National Welfare Rights Organization*), cuya base social estaba fundamentalmente compuesta por madres solteras beneficiarias del sistema vigente, se opuso a la reforma porque habría implicado un recorte en el nivel de las prestaciones. Los trabajadores pobres, por otro lado, aunque potencialmente beneficiarios, tampoco apoyaron la propuesta por las connotaciones negativas que tanto en el discurso de Nixon como en los medios de comunicación se daba a los beneficiarios de las ayudas antipobreza. Ni las madres solteras ni los trabajadores pobres querían ser estigmatizados ni confundidos con los pobres *no merecedores* de protección social.

Steensland, por último, considera que los debates sobre la renta mínima sentaron las bases y proporcionaron los argumentos discursivos que finalmente acabarían justificando los recortes que durante los años ochenta sufriría el Estado del Bienestar. Concretamente, al autor considera que muchas de las críticas lanzadas por algunos partidarios de la renta

mínima contra el sistema de protección social vigente con el objetivo de legitimar su propuesta, fueron finalmente utilizadas simplemente para introducir recortes en el sistema de protección social. Asimismo, el autor considera que la diferencia entre pobres *merecedores* y *no merecedores* de la protección social se consolidó durante los debates en torno a la renta mínima, favoreciendo la condena moral de los sectores más dependientes de los programas de asistencia social. De hecho, Steensland asegura incluso que si se hubiese llegado a aprobar la propuesta de renta mínima de Nixon, el desmantelamiento futuro del Estado del Bienestar no habría tenido lugar, lo cual parece algo exagerado. Más bien parece que los mismos factores que hicieron inviable la propuesta de Nixon son los que más tarde dieron lugar a su desmantelamiento en los ochenta.

De hecho, la importancia que el autor concede en general a los factores culturales resulta en ocasiones algo desproporcionada. La distinción entre pobres *merecedores* y *no merecedores* de protección social no parece algo exclusivo de los Estados Unidos. Más bien parece que lo que distingue a los estadounidenses es su tendencia a considerar a los pobres en gran medida responsables de su propia situación, lo que a su vez lleva a incluir a más pobres dentro de la categoría de *no merecedores*. Habría sido interesante en ese sentido completar el estudio con una perspectiva comparada que ayudase a determinar si realmente las diferencias culturales fueron tan determinantes o si las creencias sobre la situación de los pobres son más bien el resultado “encubierto” de luchas políticas por la redistribución de la renta. En cualquier caso, el enfoque *culturalista* de Steensland permite introducir matices interesantes a las explicaciones al uso sobre el desarrollo de la política social. No en balde el libro mereció en 2009 el premio Mary Douglas al mejor libro sobre cultura de la *American Sociological Association*.

SERGIO ESPUELAS BARROSO