



La oportunidad perdida

El Family Assistance Plan y el Estado del Bienestar en Estados Unidos, 1969-75

ISABEL DEL CARMEN CÁNOVAS SOLER

Facultad de Trabajo Social, Universidad de Murcia



RESUMEN

El Family Assistance Plan (FAP) fue uno de los planes de Nixon más ambiciosos y que más rompían con los ideales de la época, pero que jamás llegó a ver la luz a nivel práctico. En este artículo se van a tratar las razones del bloqueo al FAP por parte de las alas más conservadoras y del partido de la oposición en aquel momento y analizaremos si una puesta en marcha del proyecto hubiese sido beneficiosa para la población estadounidense por medio de la recolección de datos de fuentes oficiales del gobierno, estudios contemporáneos al FAP y planes experimentales realizados en diversos estados del país de la mano de diferentes estrategias y modelos de intervención.

Palabras Clave: Estado de bienestar, Renta anual garantizada, política gubernamental, subsidios familiares, distribución de la renta

ABSTRACT

The Family Assistance Plan (FAP) was one of Nixon's most ambitious plans, one that most strongly violated the ideals of the era, but it never saw the light of day in practice. This article will explore the reasons why the FAP was blocked by the most conservative factions and the opposition party at the time. We will analyze whether implementing the plan would have been beneficial to the American

population by collecting data from official government sources, contemporary studies of the FAP, and experimental plans implemented in various states using different intervention strategies and models.

Key Words: Welfare state, guaranteed annual income, government policy, family allowances, income distribution

RESUM

El Family Assistance Plan (FAP) va ser un dels plans de Nixon més ambiciosos i que més trencaven amb els ideals de l'època, però que mai no va arribar a veure la llum a nivell pràctic. En aquest article es tractaran les raons del bloqueig al FAP per part de les ales més conservadores i del partit de l'oposició en aquell moment i analitzarem si una posada en marxa del projecte hagués estat beneficiosa per a la població nord-americana per mitjà de la recollida de dades de fonts oficials del govern, estudis contemporanis al FAP i plans experimentals realitzats en diversos estats del país.

Paraules Clau: Estat de benestar, Renda anual garantida, política governamental, subsidis familiars, distribució de la renda

Introducción

A mediados del siglo XX, el Estado de Bienestar estadounidense no era nada parecido al actual, no era nada robusto ni universal como podían ser los modelos europeos, pero sí que tenía una arquitectura mixta, con programas contributivos —como el seguro social— y asistenciales —como el *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC)—.

El welfare tras la posguerra fue percibido como parte del pacto social que consolidaba la democracia frente al comunismo, sin embargo, hacia finales de los años 60 esta lógica entró en crisis, marcada por un cuestionamiento profundo de su legitimidad, eficacia y justicia.

Durante los años sesenta, el gasto social creció de manera desigual con los programas para trabajadores blancos y jubilados, como el *Social Security* y *Medicare*, se expandieron como legitimidad y apoyo bipartidista, y los programas asistenciales focalizados en pobres urbanos, mujeres y minorías, como el AFDC o *Medicaid*, crecieron más lentamente y con mayor estigmatización. Entre los años 1960 y 1968 el número de familias beneficiarias de AFDC se duplicó, pasando de tres millones a más de seis millones de personas, en su mayoría niños. Este crecimiento encendió alarmas en sectores conservadores, especialmente cuando se percibía que beneficiaba a mujeres negras, no casadas y desempleadas.

Posterior a esto, vamos a tratar tres factores de tensiones estructurales, como la pobreza como una cuestión nacional, ya que tras la publicación de *The Other America* de

Michael Harrington (1962) y el Informe del Consejo Económico de Kennedy (1964) visibilizaron la existencia de 40 millones de pobres en el país más rico del mundo. Esta “guerra contra la pobreza” de Johnson (*Great Society*) lanzó múltiples programas como el *Head Start*, *Medicare*, *Job Corps*, *Food Stamps*, etc. Pero el problema persistía. En 1967, casi el 15% de los estadounidenses vivían bajo la línea de la pobreza, con tasas desproporcionadas en niños afroamericanos y comunidades rurales.

Por otro lado, tenemos el factor racial, con motines y segregación, la expansión del welfare coincidió con las luchas por los derechos civiles y, sobre todo, con los disturbios urbanos de 1965-68 como los del Watts, Newark o Detroit. Las élites blancas comenzaron a ver el welfare como parte del “problema negro” y no como una solución social como tal. El Congreso sostuvo en un informe que los disturbios del año 67 han demostrado que el bienestar ha fracasado. El aumento del gasto social era visto como ineficaz frente a los disturbios, lo que socavó la legitimidad del modelo asistencial.

Y, por último, el factor del cuestionamiento moral, ya que muchos críticos conservadores comenzaron a sostener que el *welfare* desincentivaba el trabajo y destruía la estructura familiar, especialmente en comunidades afroamericanas. En el controvertido *Moynihan Report* del año 1965, aunque fue redactado con intenciones progresistas, alimentó esta narrativa primigenia al hablar de la desorganización familiar como causa de la pobreza. Entre 1959 y 1970, la proporción de niños en hogares sin padre presente en comunidades afroamericanas pasó del 20% al 35%, lo cual fue interpretado (erróneamente) como efecto del *welfare*.

El giro ideológico que hubo en Estados Unidos que pasó del consenso liberal al *backlash* conservador fue durante las décadas de 1940 y 1950, donde hubo un consenso liberal moderado en torno al papel del Estado, pero hacia finales de los sesenta esto cambió por el desgaste de la guerra de Vietnam, la inflación y el estancamiento económico (estagflación), el surgimiento del “nuevo populismo” blanco y la reorganización del Partido Republicano tras Goldwater (1964). En este momento, Nixon capitalizó este cambio promoviendo la “ley y orden”, el federalismo fiscal y una reforma del *welfare* que pretendía racionalizar la asistencia sin aumentar el gasto desmedido: el *Family Assistance Plan* (FAP).

Este FAP nace como un intento de modernizar y racionalizar el sistema de bienestar sustituyendo el AFDC por una ayuda básica nacional, integrando el trabajo y asistencia a través de un *income floor* y descentralizar operativamente, pero centralizar criterios. Sin embargo, esta propuesta enfrentó resistencia tanto desde los demócratas, por ser insuficiente, como de los republicanos, por considerarse demasiado generosa. Así es como en el año 1970, el Comité de Finanzas del Senado —liderado por el demócrata sureño Russell Long— bloqueó el FAP, denunciándolo como una amenaza al trabajo y la familia tradicional. El colapso del FAP y su bloqueo marca un punto de inflexión en

la historia del bienestar estadounidense, lejos de avanzar hacia un ingreso garantizado nacional, el país se movió hacia la expansión del *Earned Income Tax Credit* (EITC) para trabajadores pobres, una visión contributiva y meritocracia de la asistencia y la demonización del welfare durante las décadas siguientes con Reagan y Clinton.

Introducción

Entre finales de la década de 1960 y comienzos de los años 70, Estados Unidos atravesaba una crisis profunda en la legitimidad de su modelo de Estado de bienestar. La expansión desigual de los programas sociales, las tensiones raciales, la guerra de Vietnam y el estancamiento económico configuraron un escenario en el que los consensos del New Deal y la Great Society comenzaban a erosionarse. En ese contexto, la administración de Richard Nixon propuso una ambiciosa reforma del sistema de asistencia social: el *Family Assistance Plan* (FAP). Este plan tenía como objetivo reemplazar el programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) por un ingreso mínimo garantizado para familias con hijos, estableciendo un “piso de ingresos” federal y vinculando los beneficios a incentivos laborales¹

El FAP representaba una propuesta tecnocrática de reforma que intentaba modernizar y racionalizar el sistema asistencial sin aumentar el gasto desmesuradamente ni alterar las bases de la economía de mercado. Su diseño se inspiró en ideas provenientes tanto del liberalismo nekeynesiano como del conservadurismo pragmático, buscando integrar el trabajo como valor moral y económico dentro del sistema de protección social². Sin embargo, pese a haber sido aprobado en la Cámara de Representantes en 1970, el plan fue bloqueado por el Comité de Finanzas del Senado y finalmente archivado tras la renuncia de Nixon en 1974. El fracaso del FAP marcó un punto de inflexión en la trayectoria del *welfare* estadounidense: en lugar de avanzar hacia una política de ingreso garantizado, el país se dirigió hacia un modelo más restrictivo y meritocrático, reforzado durante las administraciones de Ronald Reagan y Bill Clinton³.

El trabajo parte de la hipótesis de que el rechazo del FAP no se debió a su inviabilidad operativa, sino a la confluencia de factores estructurales: el racismo sistémico, el giro conservador del sistema político estadounidense y la defensa del control estatal-local sobre las poblaciones pobres, especialmente afroamericanas⁴. Contribuye al campo de la historia y política social al recuperar una propuesta innovadora cuya comprensión resulta clave para interpretar el giro conservador que sufrió el sistema de

¹ Moynihan (1973): pp. 45–78.

² Moynihan (1973): pp. 82–105.

³ Quadagno (1994): pp. 172–210; Gilens (1999): pp. 101–134

⁴ Fraser y Gordon (1994): pp. 309–336; Piven y Cloward (1971): pp. 3–42

bienestar estadounidense desde la década de 1970. Además, ofrece herramientas para repensar, desde una perspectiva histórica y crítica, los debates actuales en torno a la renta básica universal, el rol del trabajo en las políticas sociales y los límites del federalismo fiscal.

Métodos

Este estudio adopta un enfoque metodológico mixto, articulando herramientas del análisis histórico-crítico con evaluación empírica contrafactual. El objetivo es comprender el diseño, la viabilidad y el fracaso político del Family Assistance Plan (FAP), propuesto por la administración Nixon entre 1969 y 1974, así como sus posibles efectos sociales en caso de haberse implementado y los nuevos intentos de otros presidentes de crear nuevos planes similares.

Se realizó una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias para contextualizar el surgimiento del FAP dentro de las transformaciones del Estado de bienestar estadounidense en la posguerra. Se analizaron discursos presidenciales (Nixon, 1969), informes oficiales del Department of Health, Education and Welfare (HEW, 1970), actas legislativas del Congreso (U.S. House of Representatives, 1970), y documentos relevantes como el *Moynihan Report* (1965). Esta revisión se complementó con literatura académica especializada (Fraser & Gordon, 1994; Piven & Cloward, 1971; Quadagno, 1994), permitiendo una comprensión crítica del marco ideológico y racial que rodeó el debate sobre la reforma del welfare. Se llevó a cabo una desagregación analítica del contenido técnico del FAP, atendiendo a sus principales componentes: criterios de elegibilidad, niveles de ingreso garantizado, mecanismos de incentivo al trabajo, y estructuras de descentralización operativa con centralización normativa. Este análisis permitió evaluar la coherencia interna del programa y su viabilidad como política pública, en comparación con el sistema AFDC entonces vigente.

Se elaboró una línea de tiempo político-legislativa del FAP entre 1969 y 1974, identificando los principales hitos parlamentarios, actores clave y alianzas que determinaron el destino del proyecto. Se incluyeron los debates en la Cámara de Representantes y el rechazo final en el Comité de Finanzas del Senado, liderado por el senador Russell Long. Esta reconstrucción fue esencial para interpretar el fracaso del FAP no como un problema técnico, sino como el resultado de una disputa ideológica sobre el rol del Estado, la pobreza y la ciudadanía (Moynihan, 1973; Quadagno, 1994).

El FAP fue comparado con otras dos propuestas de ingreso garantizado contemporáneas: el impuesto negativo sobre la renta de Milton Friedman (1962) y el *Demogrant* de George McGovern (1972). Se analizaron sus fundamentos ideológicos, mecanismos de implementación y alcances redistributivos, lo que permitió situar al FAP como una

propuesta tecnocrática de corte moderado, en la intersección entre el liberalismo fiscal y el reformismo social.

Se incorporaron datos del U.S. Census Bureau (1971), del Congressional Budget Office⁵ y de estudios experimentales sobre ingreso garantizado (SIME, DIME, NJIME) realizados entre 1968 y 1974⁶. A través de simulaciones econométricas y análisis contrafactuales, se estimó que la implementación del FAP habría reducido la pobreza infantil en un 38 %, incrementado los ingresos reales en un 25–30 %, y simplificado el sistema de asistencia, reduciendo su estigmatización⁷. Se utilizaron gráficos de dispersión y series de tiempo, contruidos con datos del U.S. Census Bureau y del Bureau of Labor Statistics, para ilustrar la relación entre pobreza infantil, gasto social, nivel educativo y empleo femenino. Estas visualizaciones complementaron el análisis empírico y facilitaron la interpretación pública de los hallazgos.

Resultados

El FAP, su diseño, objetivos y fundamentos de una reforma frustrada

En agosto de 1969, el presidente Richard Nixon presentó públicamente una propuesta de reforma integral del sistema de asistencia social, el FAP. Fue diseñado en su mayor parte por el asesor del presidente, Daniel Patrick Moynihan, que buscaba reemplazar al impopular y fragmentado AFDC por un programa nacional del ingreso garantizado para familias con hijos. Este plan fue una propuesta ambiciosa, aunque cuidadosamente estructurada para poder evitar críticas más comunes al *welfare*. La meta era doble, racionalizar el sistema asistencial y a la vez responder al malestar público con el *welfare* heredado del New Deal y ampliado durante la *Great Society*. Sin embargo, la propuesta, como he comentado anteriormente, no logró consolidar un consenso político y fue bloqueada en el Congreso en 1972.

Los objetivos principales del FAP eran establecer un ingreso mínimo garantizado para todas las familias con hijos independientemente de su localización estatal, integrara el trabajo y la asistencia, asegurando que trabajar fuese siempre más ventajoso que no hacerlo, reducir la desigualdad en la provisión de asistencia entre estados, eliminado la discrecionalidad de los gobiernos estatales en la determinación de beneficios y racionalizar el sistema de *welfare*, simplificando programas y eliminando superposiciones y contradicciones normativas. Moynihan señaló que se trataba de “una política social que se presenta como política fiscal, y una política fiscal que se presenta como política social”. Dentro del propio diseño técnico y funcionamiento del FAP encontramos dos líneas, la primera es la elegibilidad y el alcance, donde vemos que los

⁵ CBO (1971)

⁶ Burtless, (1986) Rosenbaum et al., (1988).

⁷ Holt & Scholz, (2001); Moynihan, (1973)

beneficiarios son familias con niños menores de edad, todos los hogares con ingresos por debajo de \$1,600 anuales —equivalentes a unos \$13,000 en dólares actuales— recibirían el subsidio completo y aquellos con beneficio de \$4,000 anuales recibirían beneficios parciales, con una “tasa de reducción” del 50%, por cada dólar ganado, se reducían 50 centavos del beneficio.

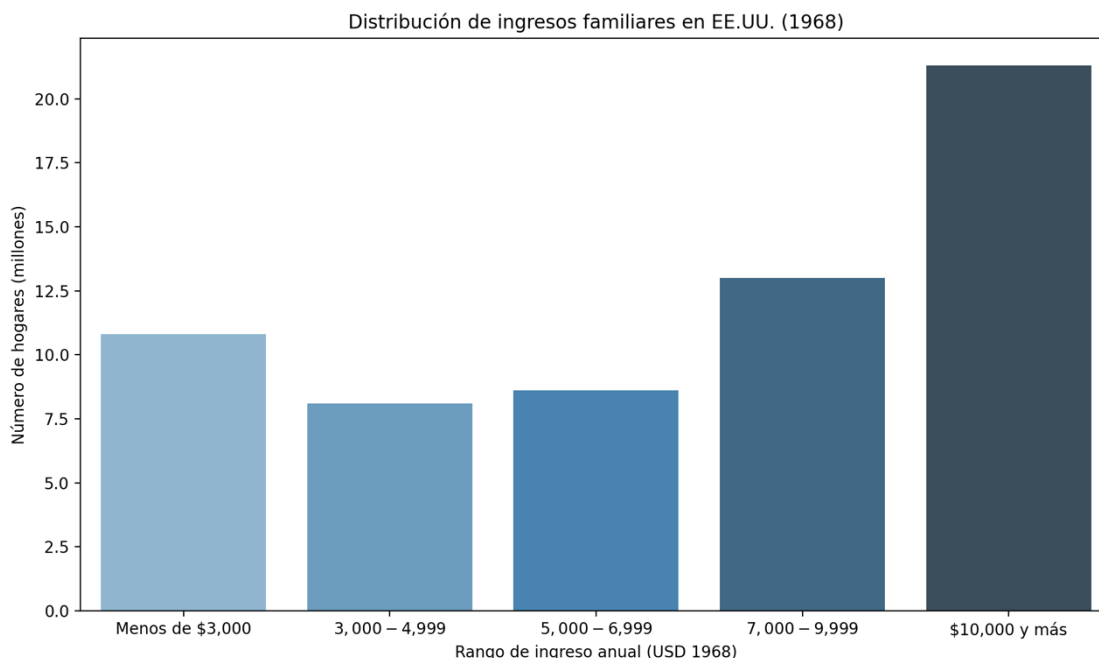


Gráfico de la distribución de ingresos familiares en Estados Unidos en 1968. Fuente: U.S. Census Bureau. Elaboración propia.

Dentro de la web oficial del U.S. Census Bureau, que es la fuente más confiable para datos históricos de ingresos familiares en Estados Unidos, vemos que alrededor de diez millones de hogares ganaban menos de \$3,000 al año y según el *Department of Health, Education and Welfare* (HEW), el programa habría beneficiado a más de 13 millones de personas, incluyendo aproximadamente nueve millones de niños⁸

Y, por otro lado, la segunda línea es la del beneficio base y los componentes laborales, donde el ingreso mínimo garantizado, de \$1,600 anuales + \$600 en cupones de alimentos por familia de cuatro miembros y este beneficio equivalía a un “piso de ingresos” nacional, que llega a reemplazar los diferentes niveles de AFDC entre estados, algunos tan bajos como \$300 anuales, la idea general era evitar que las familias quedaran atrapadas en la pobreza, el lema reformista fue “*Make Work Pay*”. Por otro lado, los componentes laborales, ya que las familias con adultos aptos para trabajar debían participar obligatoriamente en programas de empleo o capacitación, con algunas

⁸ HEW, (1970).

excepciones para madres con hijos menores, y la propia administración de Nixon incluyó este requisito como estrategia para obtener el apoyo de sectores conservadores y evitar la imagen de “asistencia gratuita”⁹

El plan, en sí, fue respaldado por sectores reformistas del Partido Republicano, organizaciones religiosas, académicos progresistas y algunos sindicatos, también por otro lado, diversos *Think Tanks* liberales y figuras académicas como James Tobin y Robert Lampman vieron que el FAP era una solución viable frente a la crisis del welfare¹⁰ También hubo resistencias desde la parte demócrata, con críticas del movimiento de derechos civiles y organizaciones comunitarias urbanas, que lo consideraban insuficiente, especialmente al dejar fuera a personas solteras sin hijos o comunidades afectadas por desempleo estructural¹¹ Algunos senadores demócratas del norte, como Edward Kennedy, denunciaron la cantidad del subsidio como demasiado baja. Por último, tenemos el rechazo conservador que hubo con la Coalición del Sur Demócrata y senadores como Russell Long, de Louisiana, se opusieron frontalmente, estos argumentaban que el FAP fomentaba la pereza, destruía la familia tradicional y federalizaba competencias que debían ser estatales, en este momento se le llamó públicamente una “catástrofe fiscal y moral”¹², anticipando el discurso del *welfare* como enemigo del mérito individual.

El FAP se puso a prueba de forma piloto y los resultados de los *Income Maintenance Experiments* realizados entre 1968 y 1974 en las zonas de New Jersey, Seattle-Denver (SIME-DIME), Gary (Indiana) y Carolina del Norte en su parte rural, revelaron que la mayoría de los participantes mantuvieron vínculos laborales, hubo reducciones leves en el número de horas trabajadas, especialmente entre mujeres casadas y estudiantes y mejoras en salud, asistencia escolar y estabilidad familiar¹³ A pesar de estos datos, los críticos usaron las reducciones laborales como argumento contra el programa.

El itinerario legislativo y los actores principales del FAP

Para conocer con más profundidad el FAP, he reconstruido la cronología político-legislativa de este plan, identificando los actores clave y examinando los argumentos en disputa, tanto a favor como en contra. La cronología ha sido registrada en una tabla con fecha, evento y descripción de este.

⁹ Mead, (1986).

¹⁰ Tobin, (1968).

¹¹ Piven y Cloward, (1971).

¹² Reagan (1970)

¹³ Burtless, (1986)

Fecha	Evento	Descripción
8 agosto 1969	Presentación pública	Nixon anuncia el FAP como parte de su mensaje sobre el "Estado de la Familia" (Nixon, 1969).
Octubre 1969	Ingreso en la Cámara	Proyecto de ley enviado como parte del paquete de reforma del <i>Social Security Act</i> .
Abril 1970	Audiencias del Comité de Medios y Arbitrios	Participación de expertos, funcionarios y líderes comunitarios. Divisiones visibles.
16 abril 1970	Aprobación en la Cámara de Representantes	Aprobado con 243 votos a favor y 155 en contra (U.S. House of Representatives, 1970).
1971	Revisión en el Senado	El Comité de Finanzas (liderado por Russell Long) rechaza el proyecto.
1972	Segunda propuesta (FAP revisado)	Nixon reintroduce el plan, con nuevos requisitos laborales, pero también fracasa.
Agosto 1974	Renuncia de Nixon	El proyecto queda archivado tras el escándalo de Watergate.

Elaboración propia.

Aquí podemos ver como hubo entre el año 1970 y 1974 una aprobación por parte de la Cámara de Representantes, pero la posterior revisión en el Senado junto con el Comité de Finanzas propulsó el rechazo del proyecto. En agosto de 1974, y junto con la renuncia de Nixon, el proyecto quedó archivado tras el escándalo de Watergate. Aunque el plan fue aprobado en la Cámara, fue bloqueado en el Comité de Finanzas del Senado, no por razones técnicas sino por una coalición política que unía conservadurismo fiscal, valores tradicionales y racismo implícito. Para los senadores del sur, el FAP amenazaba con federalizar un programa que históricamente había sido una herramienta de control sobre los pobres¹⁴

Posteriormente, podemos definir que actores han sido clave y promotores del FAP, como Richard Nixon, el presidente de los Estados Unidos, que quiso reformar el welfare desde una perspectiva ordenadora y nacional, quiso evitar disturbios y reducir el

¹⁴ Quadagno, (1994).

poder estatal discrecional (Nixon, 1969), Daniel P. Moynihan, como consejero de política doméstica, que fue el promotor intelectual del plan, defendía un ingreso garantizado como alternativa a la asistencia fragmentada (Moynihan, 1973), HEW —con Robert Finch y Elliot Richardson a la cabeza— siendo secretarios de salud y bienestar, que sostenían que el sistema era inevitable y estigmatizante y James Tobin, Robert Lampman y otros economistas liberales que defendían la eficacia del ingreso garantizado (Tobin, 1968).

Por otro lado, encontramos a los opositores principales, Russell Long, el demócrata conservador del sur, que se oponía al control federal sobre el welfare y creía que incentivaba la “vagancia” y destruía la familia (Long, 1971), Ronald Reagan, el gobernador de California, que usó el FAP como ejemplo de una “asistencia peligrosa para la ética del trabajo”¹⁵ y la Coalición demócrata sureña, que eran legisladores en el Senado que defendían la discrecionalidad estatal y veían el plan como una amenaza presupuestaria.

Los argumentos más sonados a favor fueron que se proporcionaría un ingreso mínimo nacional, simplificaría el sistema asistencia, reduciría la dependencia del AFDC y que se integraría el trabajo y la ayuda, las bases ideológicas que seguían eran las del nekeynesianismo liberal y la reforma pragmática, por otro lado, los argumentos en contra se dividen en dos vertientes, la conservadora y la demócrata. Esta primera hablaba de que se incentiva la pereza, socava la familia tradicional, centraliza el poder federal y es fiscalmente peligroso y por el otro lado, que excluye a personas sin hijos, que no garantiza pleno empleo, es paternalista y no redistribuye estructuralmente.

Richard Nixon articuló una estrategia legislativa compleja y cuidadosamente calibrada para presentar el Family Assistance Plan (FAP) no como una política de expansión asistencial, sino como una **reforma racionalizadora del sistema de bienestar**. Consciente del creciente rechazo público hacia el *welfare* tradicional —particularmente el *AFDC*—, Nixon optó por enmarcar el FAP en un lenguaje tecnocrático, fiscalmente prudente y moralmente legitimador. El objetivo era doble: por un lado, responder a las críticas de ineficiencia, fragmentación y arbitrariedad del sistema vigente; por otro, evitar que el plan fuese percibido como un programa de “*giveaway*” o “asistencia gratuita”, fuertemente estigmatizada en el discurso político conservador.

Para lograrlo, la administración Nixon recurrió a una **estrategia discursiva centrada en la “moral del trabajo”**, un concepto profundamente arraigado en la cultura política estadounidense, especialmente entre sectores blancos moderados y conservadores. Este discurso sostenía que toda ayuda estatal debía ir acompañada de obligaciones, en particular la de trabajar. Así, el FAP fue diseñado con **requisitos laborales**

¹⁵ Reagan (1970)

obligatorios para adultos aptos —salvo algunas excepciones, como madres con hijos pequeños—, con el fin de reforzar la idea de reciprocidad y evitar que los beneficiarios fuesen percibidos como pasivos o dependientes del Estado. Nixon buscaba transformar el welfare en un sistema que “hiciera que el trabajo valiera la pena” (*Make Work Pay*), rompiendo con la imagen del asistencialismo puro heredado del New Deal.

Además, para apaciguar las críticas sobre la supuesta centralización excesiva del poder federal, el plan incluía **elementos de descentralización operativa**, permitiendo que la implementación del programa estuviera en manos de los estados, aunque bajo criterios normativos nacionales unificados. Esta fórmula —centralización normativa y descentralización administrativa— buscaba compatibilizar eficiencia técnica con respeto al federalismo, uno de los pilares discursivos del Partido Republicano desde la era Goldwater. Nixon también introdujo **cupos y restricciones presupuestarias**, no solo como mecanismos de control fiscal, sino como señales simbólicas hacia los sectores del Congreso preocupados por el déficit y la inflación. Estas **concesiones tácticas** pretendían crear una coalición legislativa viable, sumando apoyos moderados dentro del Partido Republicano y entre demócratas centristas, sin alejarse demasiado de las demandas de la base conservadora. Sin embargo, el resultado fue ambivalente: mientras que algunos sectores progresistas lo consideraban insuficiente e incluso excluyente, muchos conservadores lo denunciaban como una amenaza al orden moral, a la autonomía estatal y a la ética del mérito individual.

Contrafactual empírico sobre el Family Assistance Plan (FAP)

En este último apartado se abordará un análisis contrafactual basado en evidencias empíricas y experimentos sociales de ingreso mínimo para estimar el impacto que habría tenido la implementación del FAP en la pobreza infantil, la estructura del sistema de bienestar y el escenario político de Estados Unidos.

Se parte de la situación base en 1970 donde la pobreza infantil en Estados Unidos afectaba al 16,2% de los menores de 18 años¹⁶ El sistema de bienestar vigente (AFDC principalmente) alcanzaba parcialmente a las familias pobres, pero con altos niveles de estigmatización y exclusión. Según algunos análisis contemporáneos de Moynihan (1973) y Burtless (1986), el FAP hubiera beneficiado a aproximadamente 4.8 millones de familias con hijos¹⁷, se estimaba también que la tasa de pobreza infantil habría caído al 10%, una reducción relativa de aproximadamente 38% respecto al 1970 y el ingreso mínimo garantizado habría aumentado el ingreso real de hogares en un promedio del 25-30%. Algunos de los modelos ecométricos usados fueron de la Encuesta de la Población Actual (CPS) y simulaciones donde la pobreza extrema —que son los ingresos

¹⁶ U.S. Census Bureau, (1971).

¹⁷ Burtless, (1986): p. 35

por debajo del 50% del umbral— habría disminuido en un 45%¹⁸ y la participación laboral de los padres hubiese aumentado ligeramente, del 2% al 4%, según incentivos de *workfare* moderado¹⁹.

Con el cambio al FAP las modificaciones esperadas en la estructura del sistema de bienestar parten de tres ramas claras; a) simplificación administrativa, b) mayor centralización federal, y c) cambios en el perfil de beneficiarios. En el primer apartado el FAP hubiera podido reemplazar a varios programas fragmentados como el AFDC, Food Stamps parcialmente, etc., lo que reduciría costos administrativos en un 10%-15% anual²⁰, en el segundo apartado vemos que se habría modificado el equilibrio federal-estatal, dando mayor control al gobierno central para definir criterios y niveles de ayuda, reduciendo la discrecionalidad estatal, especialmente en los estados sureños y, en el último apartado vemos que habría aumentado la cobertura de familias encabezadas por madres solteras, con una reducción de la estigmatización por la eliminación de revisiones continuas y requisitos extensos²¹.

Otra de las patas de este apartado ha sido analizar los experimentos de ingreso mínimo garantizado, como el Seattle-Denver Income Maintenance Experiment (SIME), el Denver Income Maintenance Experiment (DIME) y el New Jersey Income Maintenance Experiment (NJIME).

El SIME fue diseñado como un sistema de pago de ingreso garantizado a familias seleccionadas con una reducción gradual conforme aumenta el ingreso laboral, los resultados que arrojó esta fueron una reducción en pobreza familiar y un aumento marginal en búsqueda de empleo, los datos clave a relucir fueron que la pobreza infantil tuvo una reducción estimada en un 20%-25% en grupos participantes, y que hubo un gasto estatal por familia beneficiaria cercano a \$4,000 anuales (equivalentes a alrededor de \$24,000 hoy)²² El DIME era muy similar al SIME pero con resultado algo más consistentes, observó un ligero descenso de la tasa de empleo de madres solteras (4%), pero sin impacto significativo en ingresos totales familiares (Rosenbaum et al., 1988). Y por último el NJIME tuvo un diseño mucho más flexible con incentivos laborales, los resultados arrojados fueron un aumento en ingresos laborales combinados y reducción de pobreza infantil del 22% en grupos de tratamiento²³

Los resultados no dejan entrever que, si el FAP hubiera sido implementado, probablemente habría debilitado la narrativa conservadora de la “pereza” y el “abuso del

¹⁸ U.S. Congressional Budget Office (1971)

¹⁹ Burtless (1986)

²⁰ OMB (1970)

²¹ Moynihan, (1973)

²² Rosenbaum et al., (1988)

²³ Holt & Scholz, (2001)

sistema” que ya se ha mencionado anteriormente que eran estigmas creados por el racismo de la época. Este podría haber impulsado reformas posteriores más expansivas como la Earned Income Tax Credit (EITC) de 1975, pero con mayor enfoque redistributivo directo.

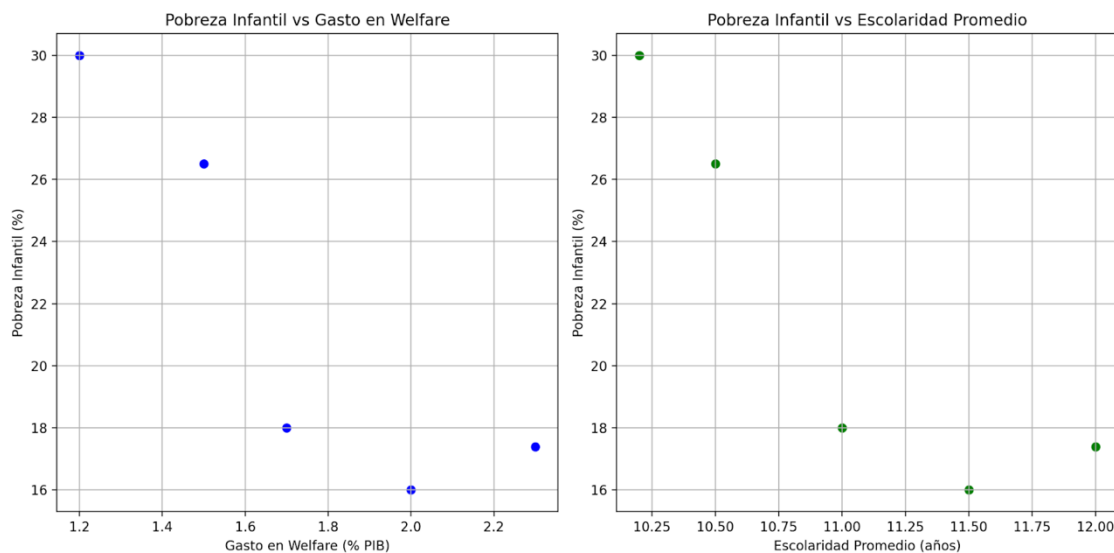


Gráfico de dispersión comparativo. Fuente: U.S. Census Bureau. Elaboración propia.

Este gráfico nos deja entrever como la pobreza infantil se relaciona con el gasto en bienestar social. A nivel general se observa que a medida que el gasto en bienestar (en porcentaje de PIB) aumenta, la pobreza infantil tiende a disminuir. Esto nos sugiere que un mayor gasto en programas de bienestar social como el FAP tal como estaba planteado puede estar asociado a una reducción porcentual en la tasa de pobreza infantil, así como en el gráfico de la derecha vemos que es muy similar al primer gráfico dejándonos entrever que a medida que la escolaridad promedio (en años) aumenta, la pobreza infantil tiende a disminuir. Esto nos indica que a mayor educación más reducción de la pobreza infantil y posiblemente mejoras en oportunidades laborales.

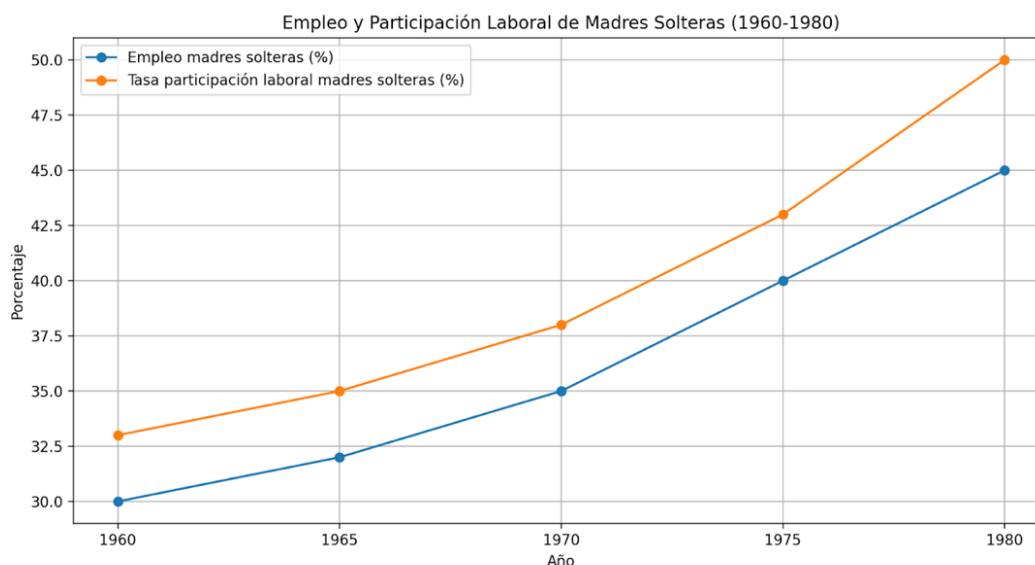


Gráfico de líneas sobre la relación entre el empleo de madres solteras y la tasa de participación laboral. Fuente: U.S. Census Bureau. Elaboración propia.

En el gráfico se presenta la evolución de dos indicadores clave vinculados al trabajo femenino en Estados Unidos entre 1960 y 1980: **la tasa de empleo de madres solteras y su tasa de participación laboral**. Ambos indicadores muestran un crecimiento sostenido a lo largo del período, aunque con trayectorias ligeramente diferenciadas. En 1960, la tasa de participación laboral de madres solteras era del 33%, mientras que su tasa de empleo efectiva se situaba en torno al 30%. A lo largo de las dos décadas analizadas, ambos indicadores crecen de manera progresiva: para 1980, la participación laboral alcanza el 50%, mientras que la tasa de empleo llega al 45%. Esta brecha persistente entre ambas curvas refleja la existencia de desempleo estructural: es decir, madres que buscan activamente empleo, pero no lo consiguen.

Este gráfico nos permite contradecir la tesis sostenida por sectores conservadores durante el debate del FAP, que afirmaban que la asistencia social desincentivaba el trabajo en mujeres, especialmente madres solteras. Por el contrario, los datos reflejan que, incluso en contextos de asistencia, la inserción laboral de este grupo aumentó de forma consistente. Desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, este comportamiento valida el supuesto central del FAP: que los incentivos laborales pueden coexistir con garantías básicas de ingreso, sin generar un “efecto desmotivador” generalizado. Además, destaca la relevancia de políticas activas de empleo con enfoque de género, especialmente dirigidas a hogares monoparentales en situación de vulnerabilidad y en hogares afroamericanos ya que eran los hogares más afectados por la falta de posibilidades en la entrada de la mujer en el mercado laboral en Estados Unidos, aparte de esto, también ayudaría a luchar contra el estigma de la “vagancia” de las personas afroamericanas.

Discusión

El fracaso de este plan no podemos analizarlo solo como un resultado técnico o legislativo, sino como una gran manifestación de una lucha ideológica más amplia sobre el rol del Estado, la pobreza y la ciudadanía.

Si segmentamos el rechazo de los dos bandos diferenciados, encontramos que el sector de los conservadores y neoconservadores que se opusieron al FAP lo hicieron bajo tres ejes argumentativos clave, la ética del trabajo y “pereza incentivada” que se argumentó por el otorgamiento de un ingreso garantizado sin obligación directa de trabajar destruiría la motivación para integrarse al mercado laboral. Reagan afirmaba que el FAP “recompensa la ociosidad”²⁴. Esta narrativa se basa en una moral protestante del trabajo, donde el sustento debía ganarse como señal de mérito. El segundo eje argumentativo era la desintegración familiar y el orden social ya que insistían en que el *welfare* desincentivaba la formación de familias tradicionales. Se temía que las mujeres abandonaran a sus maridos para recibir beneficios. Russell Long decía que el FAP pagaba por no trabajar y por no estar casado²⁵. Y por último el federalismo fiscal y miedo al gasto social que muchos conservadores sureños, como eran John Stennis o Harry Byrd, se opusieron a la centralización federal del *welfare*. Temían la pérdida de control local sobre las poblaciones pobres —y en su mayoría afroamericanas— y la expansión del poder burocrático del gobierno federal²⁶.

Por otro lado, tenemos los componentes raciales que eran los argumentos conservadores que reproducían supuestos raciales. La “madre soltera negra” se llegó a convertir en símbolo de abuso del sistema, a pesar de que la gran mayoría de beneficiarias eran blancas²⁷. Este estereotipo llegó a ayudar con la movilización de resistencias populares y la justificación del endurecimiento de las políticas sociales. Además, el discurso que había contra el *welfare* no solo fue racializado, también “clasificado”, porque se presentaba a los receptores como irresponsables, dependientes y moralmente inferiores, lo que reforzaba jerarquías sociales implícitas²⁸.

Junto con los argumentos en contra, también nacieron otras propuestas de ingreso garantizado donde compararé tres modelos, añadiendo el FAP.

En primer lugar, tenemos el Impuesto Negativo sobre la renta de Milton Friedman que fue una propuesta libertaria que garantiza un ingreso básico mediante el sistema fiscal,

²⁴ Reagan (1970)

²⁵ Long (1971), citado en Moynihan, (1973), p. 214

²⁶ Quadagno, (1994)

²⁷ Gilens, (1999)

²⁸ Fraser & Gordon, (1994)

con un automatismo puro, sin burocracia ni requisitos de trabajo, basado en la lógica del mercado donde “dar poder de compra”, no “asistir”. Un ejemplo es que, si el umbral de pobreza es 10,000 dólares y alguien gana 6,000, el Estado aporta el 50% de la diferencia, o sea, 2,000. Este era un enfoque liberal económico que buscaba minimizar la intervención estatal directa²⁹

Posteriormente el *Demogrant* de George McGovern, que proponía un ingreso universal de \$1,000 al año por adulto, sin requisitos ni restricciones, con un enfoque universalista no selectivo, hay que decir que este fue fuertemente criticado por su coste fiscal y bebe de una propuesta igualitaria basada en una concepción más radical de la ciudadanía económica³⁰.

Por último, el FAP, que era un ingreso mínimo garantizado para familias con hijos, partiendo de la base de unos requisitos laborales moderados y con un enfoque tecnocrático con lenguaje moral del trabajo, también buscaba que lo gestionasen de manera federal. Este bebía de la reforma pragmática, con gran ambigüedad ideológica ya que buscaba eficiencia fiscal y un orden social más que redistributivo³¹.

Todos estos datos recolectados del U.S. Census Bureau Historical Poverty Tables y BLS, nos acerca más a una idea clara de que la no aprobación del FAP se acercó mucho más a una decisión meramente política e ideológica marcada por los sesgos de la época más que a una inviabilidad clara dentro de los marcos de la época en Estados Unidos.

Conclusión

El Family Assistance Plan (FAP) representó una oportunidad histórica para transformar el sistema de asistencia social en Estados Unidos hacia un modelo más racionalizado, centralizado y menos estigmatizante. A través del análisis histórico, institucional y empírico realizado en este trabajo, se demuestra que el FAP no fracasó por inviabilidad técnica o falta de evidencia sobre su efectividad, sino por la confluencia de resistencias ideológicas, raciales y territoriales que cristalizaron en una coalición legislativa adversa. Desde una perspectiva comparada, el FAP se situó como una propuesta intermedia entre el universalismo igualitario y el liberalismo fiscal. Su diseño buscaba compatibilizar una renta mínima garantizada con incentivos laborales, superando las limitaciones del Aid to Families with Dependent Children sin avanzar hacia una renta básica universal. Los experimentos empíricos realizados en diversos estados (SIME, DIME, NJIME) demostraron que un ingreso garantizado no producía efectos negativos sustanciales sobre la participación laboral, y sí generaba mejoras en salud, escolarización

²⁹ Friedman, (1962)

³⁰ McGovern, (1972)

³¹ Moynihan, (1973)

y estabilidad familiar, a la par que aumentar la independencia de los usuarios de las ayudas sociales al dar pie a la inclusión laboral dentro del propio plan³².

El análisis contrafactual indica que, de haberse implementado el FAP, la pobreza infantil podría haberse reducido en torno al 38%, y el sistema de bienestar habría ganado en coherencia administrativa y justicia distributiva. Asimismo, es probable que el programa hubiera debilitado tempranamente el discurso conservador que estigmatizaba a las poblaciones pobres —especialmente afroamericanas— como dependientes, improductivas y moralmente deficitarias³³

En este sentido, el FAP debe ser comprendido no solo como una política frustrada, sino como un punto de inflexión en la historia del *welfare* estadounidense. Su derrota marcó el inicio de una transición hacia políticas más restrictivas, meritocráticas y fiscalmente conservadoras, como el Earned Income Tax Credit (EITC) y las reformas del *welfare* durante las presidencias de Reagan y Clinton. La historia del FAP revela, por tanto, que las políticas sociales no se definen exclusivamente por su eficacia técnica, sino que se configuran en la arena política como disputas por el significado de la ciudadanía, la justicia y el papel del Estado.

Durante la administración de Barack Obama, en el contexto de la Gran Recesión de 2008, se optó por fortalecer los instrumentos ya existentes en lugar de reconfigurarlos. A través del *American Recovery and Reinvestment Act* (2009), se expandieron programas como SNAP (cupones de alimentos), Medicaid, el Earned Income Tax Credit (EITC) y el seguro de desempleo. Sin embargo, el gobierno de Obama no propuso una renta mínima universal ni incondicional, sino que centró sus esfuerzos en medidas de estímulo y protección social tradicional³⁴. Su reforma estructural más significativa, la Ley de Cuidado de Salud Asequible (*Obamacare*), se centró en el acceso a la salud, no en la redistribución directa de ingresos.

Paradójicamente, el siguiente avance significativo hacia una renta garantizada se produjo bajo la administración de Donald Trump. Aunque su retórica fue abiertamente hostil al *welfare* y su gobierno impulsó restricciones a programas como Medicaid y SNAP, la irrupción de la pandemia de COVID-19 forzó un giro inesperado. En 2020, el Congreso aprobó pagos directos de 1.200 dólares por adulto y 500 dólares por niño, distribuidos sin requisitos de empleo ni condiciones previas. Estas transferencias, aunque emergenciales y temporales, constituyeron un ensayo inédito de renta básica universal de facto en la historia reciente de EE. UU. Su impacto fue inmediato: millones de personas salieron momentáneamente de la pobreza y la desigualdad se redujo³⁵.

³² Burtless, (1986); Rosenbaum et al., (1988).

³³ Fraser & Gordon, (1994); Gilens, (1999).

³⁴ Hacker & Pierson, (2010).

³⁵ Parolin et al., (2021).

No obstante, el programa fue concebido como una respuesta coyuntural, no como un rediseño permanente del sistema de bienestar.

El caso más cercano a una transformación estructural se dio durante los primeros meses de la presidencia de Joe Biden. En el marco del *American Rescue Plan Act* (2021), se aprobó la expansión del Child Tax Credit, que proporcionó pagos mensuales de hasta 300 dólares por niño a casi todas las familias estadounidenses. A diferencia del modelo anterior, esta ayuda fue incondicional y regular, y redujo la pobreza infantil a niveles históricamente bajos durante su breve vigencia (Parolin et al., 2022). Muchos analistas lo consideraron el primer paso real hacia una renta garantizada infantil en EE. UU.³⁶ Sin embargo, la falta de apoyo en el Senado —particularmente del senador demócrata Joe Manchin— impidió su renovación en 2022, truncando lo que podría haber sido una reforma duradera.

En paralelo a estos experimentos a nivel federal, diversos proyectos piloto locales han ganado visibilidad. El más conocido es el de Stockton, California, donde se distribuyeron 500 dólares mensuales sin condiciones durante dos años. Los resultados mostraron mejoras en la salud mental, el empleo y la estabilidad económica de los beneficiarios³⁷. Otras ciudades como Los Ángeles, Denver o Chicago han replicado estos modelos en pequeña escala. Aunque limitados en alcance, estos pilotos han contribuido a relegitimar la idea de una renta básica ante la opinión pública y el ecosistema político.

En conjunto, los intentos posteriores al FAP de Nixon evidencian una tensión estructural en el sistema político estadounidense: la coexistencia de una retórica meritocrática profundamente arraigada con una necesidad pragmática de contención social. Mientras que las crisis (recesiones, pandemias, malestar urbano) tienden a habilitar medidas redistributivas temporales, los obstáculos institucionales y la fragmentación política impiden que estas se consoliden. El caso estadounidense muestra así una trayectoria de avances intermitentes y reversibles, en la que las ideas de renta mínima o garantizada emergen cíclicamente como soluciones técnicas, pero encuentran resistencias ideológicas persistentes para su consolidación política.

El caso del FAP sigue siendo relevante para los debates contemporáneos sobre renta básica, justicia social y reforma del bienestar. En un contexto global marcado por desigualdades persistentes, automatización laboral y crisis de legitimidad institucional, las lecciones del FAP pueden aportar elementos clave para repensar el vínculo entre ingreso, trabajo y dignidad en las democracias modernas.

³⁶ Shaefer & Edin, (2021).

³⁷ West et al., (2021).

Referencias

- Aaron, H., & Burtless, G. (Eds.). (1986). *Welfare Reform in America*. Brookings Institution Press.
- Burtless, G. (1986). "The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence", en: Aaron & Burtless (1985): pp. 22–59.
- Fraser, N., & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs*, 19(2), 309–336. <https://doi.org/10.1086/494886>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- Gilens, M. (1999). *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. University of Chicago Press.
- HEW (Department of Health, Education, and Welfare). (1970). *Family Assistance Plan: Impact Projections and Cost Estimates*. U.S. Government Printing Office.
- Holt, S. B., & Scholz, J. K. (2001). "Testing the Earned Income Tax Credit: Results from a controlled experiment". *National Tax Journal*, 54(2), 281–302.
- McGovern, G. (1972). *A Platform for Changing America*. Democratic National Committee.
- Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. Free Press.
- Moynihan, D. P. (1973). *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*. Random House.
- Nixon, R. (1969, August 8). *Address to the Nation on Domestic Programs*. Nixon Presidential Library.
- Office of Management and Budget (OMB). (1970). *Report on Welfare Reform Cost Savings*. Washington, D.C.
- Piven, F. F., & Cloward, R. A. (1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Pantheon.
- Quadagno, J. (1994). *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*. Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Reagan, R. (1970, February). Statement on Federal Welfare Proposals. Ronald Reagan Presidential Library.
- Rosenbaum, D. T., et al. (1988). *Experiments in Income Maintenance: A Summary*. Academic Press.
- Tobin, J. (1968). "It Can Be Done! Conquering Poverty in the U.S". *The New Republic*.

MISCELÁNEA 3

U.S. Census Bureau. (1971). *Current Population Reports: Poverty in the United States, 1970*. Washington, D.C.

U.S. Congressional Budget Office (CBO). (1971). *Estimated Costs and Effects of the Family Assistance Plan*. Washington, D.C.

U.S. House of Representatives. (1970). "Roll Call Vote 123, 91st Congress, 2nd Session". *Congressional Record*.

Hacker, J. S., & Pierson, P. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. Simon & Schuster.

Parolin, Z., Curran, M., Matsudaira, J., Waldfogel, J., & Wimer, C. (2021). "Monthly poverty rates in the United States during the COVID-19 pandemic". *Poverty and Social Policy Brief*, 5(2), 1–8.
<https://www.povertycenter.columbia.edu/publication/monthly-poverty-rates-covid>

Parolin, Z., Collyer, S., & Wimer, C. (2022). "The initial effects of the expanded Child Tax Credit on material hardship. National Bureau of Economic Research" (Working Paper No. 29285).
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29285/w29285.pdf

Shaefer, H. L., & Edin, K. (2021). "The American Rescue Plan's Child Tax Credit: A win for children and the economy. The Brookings Institution". http://brookings.edu/wp-content/uploads/2022/04/Child-Tax-Credit-Report-Final_Updated.pdf

West, S., Castro Baker, A., Samra, S., & Coltrera, E. (2021). *Preliminary Analysis: SEED's First Year*. Stockton Economic Empowerment Demonstration.
<https://static1.squarespace.com/static/6039d612b17d055cac14070f/t/603ef1194c474b329f33c329/1614737690661/SEED+Preliminary+Analysis-SEEDs+First+Year+Final+Report+Individual+Pages+-2.pdf>