



“La seguridad social estadounidense, durante la era neoliberal.”

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales

**Presenta.
Jesús Javier Orta Hernández**

**Directora
Mtra. Silvia Núñez García**

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F. 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco a mis padres por todas las oportunidades que me han brindado y que me han permitido culminar esta investigación.

A mi Universidad, la Universidad Nacional Autónoma de México, por todas las experiencias y conocimientos que de ella obtuve y que me formaron durante mi Licenciatura.

A la Maestra Silvia Núñez, por todas las sabias palabras, consejos y oportunidades que dirigieron el camino de esta obra.

A mi familia por siempre creer en mí y estar a mi lado en todo momento.

A mis amigos, quienes me han acompañado en la carrera, en múltiples proyectos y en muchas otras historias. *Seize the day.*

Para Susy, Javi y Cristi.

Índice

Introducción.	Pag. 4.
Capítulo I. “La seguridad social estadounidense”.	Pag. 17.
1. Definición.	Pag. 17.
2. Causas históricas de la aparición de la seguridad social.	Pag. 23.
a) De las <i>Poor Law</i> a la Revolución de Independencia.	Pag. 23.
b) El liberalismo económico y la asistencia pública.	Pag. 31.
c) La crisis de 1929 y el descontento social.	Pag. 37.
3. Social Security Act.	Pag. 48.
a) 1935.	Pag. 48.
b) Medicare y la sociedad opulenta.	Pag. 57.
Capítulo II. “La duración neoliberal.”	Pag. 70.
1. El neoliberalismo y la estanflación.	Pag. 70.
a) ¿El fracaso de la Gran Sociedad?	Pag. 70.
b) Friedman y la estanflación.	Pag. 80.
2. La propuesta de reforma.	Pag. 91.
a) <i>Reagonomics</i> y la comisión Greenspan	Pag. 91.
b) El éxito de Clinton y el fracaso de George W. Bush	Pag. 111.
Capítulo III. “La Gran Recesión.”	Pag. 130.
1. Las consecuencias del neoliberalismo.	Pag. 130.
2. Barack Obama, el desempleo y los <i>food stamps</i> .	Pag. 140.
3. <i>Health Care</i> y <i>Tea Parties</i> . ¿Otra duración neoliberal?	Pag. 154.
a) Seguro médico universal.	Pag. 154.
b) <i>Tea Parties</i> y Massachusetts.	Pag. 163.
Conclusiones	Pag. 170.
Bibliografía	Pag. 179.

Introducción

“De Roosevelt a Obama, la seguridad social y el ataque neoliberal”

En el año 2008 los Estados Unidos enfrentaron una crisis económica que revivió las escenas y experiencias ocurridas durante la Gran Depresión de 1929. Entre muchas otras semejanzas dos elementos ocuparon la atención tanto de la opinión pública como de la academia, estas dos crisis tienen como características principales la caída en la producción y el número creciente de despidos; asimismo en ambas ocasiones se eligieron a políticos que defendían un mayor gasto social proveniente del gobierno Federal para aliviar las consecuencias de la crisis.

Tanto en el 2008 como en 1933, la Casa Blanca cambió radicalmente su posición hacia el gasto público, en ambas ocasiones se sustituyó a políticos fanáticos de los dogmas económicos y sociológicos del liberalismo ilustrado, caracterizados por su seguimiento obediente e irresponsable de los principios del mercado.

Las dos crisis han tenido en la pérdida del salario su mayor consecuencia, durante el 2008 y el 2009 cientos de miles de personas vieron destruidos sus ingresos retrasándose con ello en el pago de sus hipotecas; al incumplimiento de pago siguió el despojo de sus hogares repitiéndose una de las escenas más amargas de la Gran Depresión, campamentos en las calles de California habitados por los “nuevos pobres”, miembros de las clases medias que habían perdido sus ingresos y que ahora formaban *Hooverilles* y se alineaban en las *Soup Kitchens* para mantener a sus familias bajo un techo y alimentadas. Tanto la Gran Depresión de los treinta como la Gran Recesión del 2008 han evidenciado la precariedad del asalariado en momentos en que el desempleo involuntario y la baja producción imperan en la sociedad.

Hasta aquí las coincidencias y los paralelismo, a diferencia de los años de la administración Roosevelt, Obama cuenta con una amplia gama de programas Federales, Estatales y Locales diseñados para asegurar el ingreso de los ciudadanos estadounidenses y es en esta variedad y composición de la respuesta gubernamental en donde se enfocará nuestra investigación.

Con programas como el *Old Age, Survivors and Disability Insurance; Medicare; Medicaid; Food Stamps; Supplemental Security Income; Temporary Aid to Needy Families*, el Seguro de Desempleo; las Compensaciones Laborales, entre muchos otros programas asistenciales y seguros sociales, el Estado de aquella nación posee una red de seguridad social bastante amplia para hacer frente a esta nueva era de precariedad y de pérdida en el poder de compra.

La característica principal de esta red radica en la dualidad que la compone, por un lado se

encuentran los seguros sociales que como el *OASDI*, *el Medicare*, el Seguro de Desempleo y las Compensaciones Laborales fueron diseñados para asegurar el ingreso de la clase trabajadora, mientras que por otra parte se encuentran los programas asistenciales que como el *Medicaid*, *el Supplemental Security Income*, *los Food Stamps*, y *el Temporary Aid to Needy Families* fueron creados para proteger a las personas ubicadas por debajo de la línea de la pobreza, sin excluir como lo ha demostrado la actual crisis, a las clases medias de los beneficios que estos otorgan.

Esta distinción es básica para definir y explicar a la seguridad social estadounidense, la historia de los seguros sociales fue determinada por el avance en la industrialización, por el aumento en el número de los asalariados y por el crecimiento en el poder de negociación de los sindicatos. Los seguros sociales son un producto de la sociedad industrial, emanaron de las manifestaciones de descontento popular y de la presión al andamiaje político ejercida por parte de la fuerza laboral durante la época de la Gran Depresión.

Los programas asistenciales, por su parte, son obligaciones gubernamentales que tienen una conexión axiológica con las visiones e interpretaciones sobre la pobreza que distintas culturas llevaron a los Estados Unidos. Son programas públicos que han estado relacionados con la moral, es decir, dependiendo de la posición que la sociedad tenga hacia los incapaces de obtener un trabajo se determina el nivel de popularidad y de aceptación que tienen y de aquí se deriva la postura que el gobierno tendrá hacia los programas asistenciales. Aunque están destinados a las personas más pobres de aquél país, los tiempos de desempleo prolongado y baja oferta laboral los coloca como una opción para los ciudadanos pertenecientes a la clase media que han sido golpeados por la crisis.

Desde el *New Deal*, pasando por la expansión fiscal de los años de Kennedy, *La Gran Sociedad* de Lyndon Johnson e incluso con las contradicciones de Nixon, los estadounidenses tienen en la seguridad social un derecho irrefutable y esencial para el mantenimiento de su gasto y de paso un sistema eficaz para la estabilización de la economía en general.

Con más de 75 años de vida la seguridad social fue puesta a prueba durante la crisis económica del 2008, la interrogante que esta situación generó versaba sobre el Estado, la ciudadanía y la seguridad que el primero debe garantizar ¿Cómo protege el Estado a sus ciudadanos durante una crisis económica que amenaza sus ingresos, su trabajo e incluso su vivienda? Para dar solución a ese problema es necesario describir la historia que desembocó en el reconocimiento jurídico de los seguros sociales así como los valores que forjaron la respuesta pública para la defensa económica de sus ciudadanos.

La evolución socioeconómica de los Estados Unidos ha determinado su lugar como potencia mundial, la forma como arribó al capitalismo y las relaciones sociales que este instauró son las claves

para explicar la protección que desde la década de los treinta del siglo XX otorga a los trabajadores y a sus ciudadanos localizados por debajo de la línea de la pobreza.¹

En 1935, Franklin D. Roosevelt dio inicio a la política Federal diseñada para responder a las demandas de los asalariados con base en las investigaciones y recomendaciones del Comité Sobre Seguridad Económica que él mismo nombró en 1934. Este grupo de trabajo compuesto tanto por representantes del sector empresarial como por miembros del gabinete, distinguió en la ayuda a los retirados, los desempleados y las personas necesitadas sin recursos económicos a los principales grupos que debía auxiliar la nueva legislación.

Aunque desde el comienzo áreas como el cuidado médico, la vivienda y un ingreso adicional fueron vistas como necesidades que debían ser legisladas, en 1935 sólo se promulgaron los seguros para el retiro, el *Old Age Insurance*, el Seguro de Desempleo y las categorías adultas o programas asistenciales para los adultos mayores y niños que estuviesen discapacitados o invidentes que no tuviesen un ingreso. Junto con las categorías adultas se creó el programa *Aid to Families with Dependent Children* que fue el principal programa asistencial contenido en la *Social Security Act* ayudando principalmente a madres solteras para el mantenimiento económico de sus hijos.

Desde 1935 la clase trabajadora y aquellos en necesidad económica han presenciado un progreso muy importante en el tipo de protección que el Estado les brinda. Presidentes demócratas y republicanos desde ese entonces han aprobado expansiones de este tipo de programas y algunos como es el caso de Obama han propuesto nuevos con la finalidad de cubrir áreas en las que los estadounidenses están expuestos a la inseguridad económica. Si bien es cierto que el desarrollo histórico está marcado por las expansiones y avances en el aseguramiento económico también ha estado acompañado por los movimientos, políticos y posturas ideológicas que rechazan la participación estatal en la economía, sin importar si dicha intervención tiene la finalidad de auxiliar a los trabajadores y desempleados en momentos de escasa oferta laboral.

Estas críticas encuentran sus bases en la ideología liberal, especialmente en los principios de la economía clásica con su acentuada defensa del mercado por sobre la autoridad estatal. El liberalismo del siglo XVIII tuvo un fuerte impacto en la economía y sociedad estadounidense, sobre todo durante la

¹ La línea de la pobreza es un indicador creado por la Doctora Mollie Orshansky miembro de la Administración de Seguridad Social, que suma los precios de los productos de una canasta alimentaria que proporcionan una nutrición balanceada para una familia de cuatro y se multiplica por tres, dando lugar a la cantidad base que determina quienes son pobres y quienes no. El indicador de la Doctora Orshansky actualizada con base en la inflación y ajustada al tamaño de la familia continúa determinando el umbral de la pobreza en Estados Unidos hasta nuestros días.

expansión en la producción industrial ocurrida después de la Guerra de Secesión en 1865. En ese entonces el darwinismo social de Spencer que condenaba la ociosidad y la desocupación se combinó con la época de las grandes fortunas como la de Rockefeller, fueron aquellos años la época dorada del capitalismo estadounidense y del sentimiento de *laissez-faire*. Con el transcurso del siglo XX y sobre todo gracias a la Gran Depresión de 1929, estas ideas y posiciones fueron cada vez menos populares y el electorado de aquella nación demandó acciones prontas y eficaces para solucionar el desempleo, con la derrota de Hoover y la victoria de Roosevelt la aprobación de programas a favor de la seguridad económica de los estadounidenses comenzó su larga trayectoria.

El descontento producido con el triunfo e ideario del presidente Roosevelt no se hizo esperar y hombres como Friedrich von Hayek comenzaron una serie de debates y acusaciones acerca del autoritarismo y distorsión en la economía que un Estado interventor podría originar en los Estados Unidos. Este autor incluso mantuvo un intercambio epistolar con Keynes, reprochándole que su teoría más que estabilizar y amortiguar las consecuencias de las crisis del capitalismo estaba condenando a muerte a instituciones tan valiosas como la bancarrota, poco importaba a los herederos de Smith si esas instituciones arrastraban a ejércitos de trabajadores y a sus familias a vivir en casas de campaña improvisadas.

Estos nuevos liberales, seguidores de Smith, Ricardo y Maltus reprochaban el déficit que generaban los programas de seguridad social, acusaban al gobierno de alejar a la inversión con su política impositiva y advertían a los ciudadanos que esto derivaría en una restricción a su capacidad de elección individual.

A pesar del encono de los intelectuales defensores del liberalismo económico, los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial consolidaron el nuevo compromiso adquirido por el Estado. A los seguros de desempleo y seguro para el retiro legislados en 1935 por la *Social Security Act*, se unieron el seguro por discapacidad y el seguro para los sobrevivientes de un trabajador fallecido, aprobados bajo la administración republicana de Eisenhower, comprobando que el descontento neoliberal no impedía al *Grand Old Party* participar de la popularidad que entre los votantes poseen las expansiones a la seguridad social. Con la adhesión de estos nuevos seguros, el *Old Age Insurance* se convirtió en el *Old Age, Survivors and Disability Insurance* que hasta nuestros días se configura como el principal seguro social de aquella nación y es identificado por los estadounidenses bajo el término de *Social Security*, es un programa tan popular que en la política estadounidense es conocido como el *Third Rail* en alusión a una vía ferroviaria que si es tocada incendia de inmediato a la persona, es un seguro que puede destruir la popularidad y la agenda del presidente que pretenda tocarlo como ocurriría

años después con Reagan y George W. Bush.

El *OASDI* (siglas para *Old Age, Survivors and Disability Insurance*) constituye el principal programa contenido en la *Social Security Act*, es un seguro social federal que proporciona beneficios mensuales a retirados calificados así como a trabajadores discapacitados, sus dependientes y a los sobrevivientes de un trabajador fallecido. La elegibilidad y la cantidad de los beneficios están determinados por las contribuciones que el trabajador hace al seguro, de acuerdo a la *Social Security Administration*, para el año 2009, 52.5 millones de personas recibían beneficios que alcanzaban un acumulado anual de 685.5 mil millones de dólares, para ese mismo año, aproximadamente 156 millones de trabajadores y sus patrones contribuyeron con 807.5 mil millones de dólares a los fondos fiduciarios del *OASDI*. En el año 2009, el gasto destinado al programa representó el 4.74% del PIB.

Durante la década de los sesenta del siglo XX y gracias al crecimiento económico de la posguerra, la sociedad estadounidense estaba cada vez más interesada en lo referente a sus derechos políticos y económicos al tiempo que alcanzaba niveles de opulencia nunca antes vistos en la historia moderna de occidente. La demanda por una mayor seguridad económica esta vez no sólo se centró en la protección a la clase media trabajadora sino que incluso alcanzó al sector más pobre, aquél que estaba localizado por debajo de los indicadores de bienestar económico de aquella nación.

Tanto Kennedy como Johnson dieron a sus administraciones un sentido de justicia social como el prerrequisito esencial para mantener la calidad de vida que se había alcanzado después de la conflagración mundial, programas como el *Medicare*, *Medicaid* y los *Food Stamps*, aparecieron en estos años y se han establecido como los principales programas con los que cuentan los ciudadanos de aquella nación para lidiar con los costos médicos, el cuidado a la salud e incluso para garantizar la alimentación.

El Medicare fue establecido por una enmienda a la *Social Security Act* en el año de 1965, diseñado como un programa de seguro médico para las personas de la tercera edad como un complemento al *OASDI*. En un principio el programa cubría únicamente a las personas con 65 años o más para tiempo después incluir como beneficiarios a las personas con discapacidad, personas con enfermedades renales terminales, y cierto tipo de personas quienes de otra manera no tendrían cobertura que acceden a pagar una prima por el seguro. El programa originalmente constaba de dos partes, el seguro hospitalario mejor conocido como parte A que ayuda a los pacientes en el pago de los servicios por el cuidado en un hospital sin ningún costo extra; y la parte B o el seguro médico adicional que ayuda con el pago de las cuentas del doctor y por otros servicios mediante el pago de una prima mensual. Para el año 2007 los beneficios otorgados por el Medicare totalizaron los 425.3 mil millones

de dólares cubriendo a 43.3 millones de estadounidenses.

El Medicaid, fue creado a través de la misma reforma de 1965 y es un programa administrado entre la Federación y los Estados que tiene la finalidad de fortalecer la asistencia médica estatal dirigida a las personas necesitadas de bajos recursos económicos. Este programa es la fuente más importante de fondos para los servicios médicos y de salud para las personas más pobres en los Estados Unidos. Para el año 2006, de acuerdo a los administradores del programa, los gastos totalizaron los 268.5 mil millones de dólares con 57.7 millones de personas beneficiándose con el programa.

El programa *Food Stamps* inició en el año de 1961 como un piloto y se convirtió en permanente para 1964, el programa otorga cupones mensuales que pueden ser utilizados en tiendas de víveres por las personas necesitadas para comprar alimentos. En 1974, experimentó su mayor expansión cuando el Congreso obligó a todos los Estados a ofrecer *Food Stamps* a los hogares de bajos ingresos. Una característica importante de este programa es el hecho de que la participación alcanza su tope en periodos de alto desempleo, inflación, y generalmente durante una recesión como en la que actualmente se encuentran los Estados Unidos, un ejemplo de esto lo constituye la cantidad de personas que recibieron vales alimentarios durante el 2009 alcanzando los 33.7 millones de personas en comparación con los 26.4 millones que se beneficiaron del programa en el año 2007, lo que demuestra que el programa adquirió una importancia vital durante la crisis económica del 2008.

Cuando el déficit fiscal, la violencia urbana y los prejuicios sobre los programas destinados al auxilio de las madres solteras se combinaron en la década de los setenta, muchas voces contrarias al gasto público comenzaron a levantarse. Una de ellas fue la del ex gobernador de California, Ronald Reagan, quien se hizo famoso por acusar al gobierno de donar dinero a personas irresponsables, manteniéndolas alejadas de la fuerza laboral e impulsando la maternidad irresponsable, mujeres que tenían hijos con la finalidad de seguir enlistadas en los beneficios del sistema de bienestar social, mientras empleaban el dinero para hacerse de lujos como un Cadillac.

Aprovechando la crisis económica de la década de los setenta, el malestar en las clases trabajadoras por los impuestos y liderando el movimiento neoliberal que pedía la eliminación de programas federales, Reagan condujo una revolución ideológica muy importante a la Casa Blanca. En campaña había prometido disminuir los impuestos, quitar los programas que creó Lyndon Johnson, regresar a la economía a terreno estable y generar un crecimiento en la producción apoyado en la apertura comercial, la defensa de los principios del libre mercado y con un Estado mínimo.

Los primeros años como Presidente, hicieron a Reagan percatarse que en los Estados Unidos los seguros aprobados por Roosevelt se habían convertido en un derecho fundamental de los ciudadanos y

cualquier política que buscara recortar los beneficios o que trasladara los riesgos del mercado a los beneficiarios, como ocurre en los sistemas de ahorro privado para el retiro, era un tema que podría costarle su popularidad y que podría destruir el apoyo a su presidencia en el Congreso.

La década de los ochenta atestiguó los primeros intentos provenientes de la Casa Blanca por reformar la seguridad social, fue la década de grandes acusaciones hacia el *welfare* y los años en los que los republicanos comenzaron a cambiar su posición moderada hacia una radicalización que parece igualar en la primera década del siglo XXI a los tiempos de Rockefeller y del darwinismo social. Irónicamente esos mismos años de ataques y calumnias a los programas de protección al ingreso presenciaron la mayor expansión y crecimiento en la base contributiva que financia a los seguros sociales, las razones que explican esta contradicción se encuentran en la capacidad de organización y presión política que tienen las personas beneficiadas por los programas sociales.

Aunque Reagan intentó por varias formas reestructurar la seguridad social, no pudo convertir en políticas concretas sus promesas más radicales y neoliberales de campaña, los recortes fueron impopulares desde el planteamiento, la idea de delegar mayores responsabilidades a los Estados con su estrategia del nuevo federalismo nunca se concretó, sólo en la idea de anexar requisitos laborales a los programas asistenciales logró tener eco, alcanzando incluso a gobernadores demócratas como Bill Clinton.

Los años del presidente Reagan estuvieron acompañados por una serie de ideas económicas que desafiaban la sabiduría convencional keynesiana. Así como el alumno de Alfred Marshall dio solución a la crisis de los treinta mediante la expansión del gasto público, en los setenta y ochenta las tesis liberales del monetarismo de Milton Friedman fueron exitosas en explicar el fracaso de la política keynesiana en las condiciones de poco crecimiento y alta inflación de los setenta. Las ideas de Friedman probaron ser un parteaguas tanto en la academia como en la política, se pedía una reforma a las fuertes cargas fiscales y se defendía que los agentes privados sabrían manejar de mejor forma los recursos en áreas como el ahorro para el retiro.

Reagan llevó a la Casa Blanca una ideología conocida como la *supply side economics* que aunque sin una teoría bien fundamentada o una institución educativa que avalara sus preceptos defendía el recorte al gasto público, la disminución de los impuestos y la liberalización de la economía, como sus patrocinadores en el *Wall Street Journal* lo solicitaban. Uno de los terrenos a reformar lo constituía el gasto destinado a los programas de seguridad social.

El área donde se obtuvieron las reformas más importantes no fue en la de los seguros sociales sino en la de los programas asistenciales. Con la intención de explotar el carácter caritativo de estos

programas en oposición a los seguros sociales que son un derecho ganado por los trabajadores, Reagan consiguió imponer la filosofía de que los beneficios sólo serían obtenidos bajo la condición de que los solicitantes se integraran a la fuerza laboral o que por lo menos buscaran el entrenamiento necesario para obtener en el futuro un empleo.

A pesar de su retórica y posición ideológica, en los dos periodos del ex-actor de Hollywood el *OASDI* (el seguro para el retiro, discapacidad y para los sobrevivientes) fue expandido, se aumentaron los impuestos de donde se obtienen los beneficios mensuales e incluso se adhirió al personal de la rama ejecutiva, incluidos el Presidente y el Vice-Presidente a la lista de beneficiarios de dicho seguro. Los gastos del Medicare y del Medicaid continuaron creciendo y el seguro de desempleo aunque no vio una mayor inyección de capital por parte del Gobierno Federal mantuvo sus beneficios a la par de la inflación.

Cuando el *OASDI* comenzó a denunciar la política económica de menos impuestos aplicada por Reagan, los administradores de los fondos del seguro advirtieron que si no se hacía algo por reformar al programa este no podría cumplir con sus obligaciones de enviar los cheques mensuales a los beneficiarios. El hombre encargado por Reagan para encontrar una solución fue Alan Greenspan quien junto a una comisión bipartita sacó a flote las finanzas del programa haciendo exactamente lo contrario de lo que dicta la sabiduría convencional neoliberal y la ideología mediática de la *supply side economics*, subió los impuestos, aumentó la base contributiva y por un tiempo congeló la paridad entre inflación y beneficios.

No cabe duda acerca del éxito de la seguridad social por sobre la retórica neoliberal en esos años como lo demuestra la tabla # 1, al tiempo que nadie cuestiona las consecuencias generadas en el futuro por la imposición de los requisitos laborales en los programas asistenciales de los Estados Unidos.

Seguridad Social como parte del PIB 1981 y 1992		
	1981	1992
Ingresos	20.2%	18.6%
Impuesto sobre la renta de las personas	9.6%	8.2%
Impuesto sobre la renta de las sociedades	2.1%	1.7%
Seguro Social (OASDI)	6.2%	7.0%
Gastos	22.9%	23.5%
Defensa	5.3%	5.1%
Medicare-Sanidad	2.2%	3.5%
Seguridad Social (OASDI)	4.7%	4.9%
Intereses	2.3%	3.4%

Tabla# 1 Seguridad Social y PIB. Fuente: Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in The age of diminished expectations*. Nueva York 1994. Pag 161

El éxito neoliberal por reformar los programas asistenciales fue consumado bajo la

administración de Bill Clinton en 1996 cuando su filosofía y principios fueron reformados bajo las líneas y directrices neoliberales, develando que el neoliberalismo no es exclusivo de los políticos de derecha.

Los cambios de Clinton que incluían el *workfare* (Combinación de los términos work y welfare, trabajo y bienestar social) como filosofía central de los programas asistenciales hicieron más que sólo confinar a los beneficiarios a cursos de habilidades laborales, limitaron el tiempo durante el cual podían recibir beneficios y pusieron un tope a las cantidades que el gobierno destina a este tipo de programas, una política que en los años de la Gran Recesión del 2008 probaron ser un error, condenando a muchas personas a la caridad privada que desde la década de los treinta ha probado ser insuficiente en épocas de malestar general.

Los años de Clinton caracterizados por una reforma neoliberal al *welfare* se combinaron con una propuesta de seguro médico universal que al paso del tiempo fracasó amargamente, sus dos administraciones no fueron una amenaza para la seguridad social, por el contrario reformó al *OASDI* para permitir a las personas mayores continuar trabajando al tiempo que reciben los beneficios del seguro, asimismo persiguió la corrupción que se asocia a la asignación de números de seguridad social.

Con el cambio en la Casa Blanca en el año 2000, la elección de George W. Bush significó algo más que el regreso de los republicanos al poder Ejecutivo, fue el prelude de una revolución que pretendía modificar por completo la estructura del Estado de Bienestar de aquella nación. Con la popularidad que obtuvo con la Guerra contra el Terrorismo, y con una agenda completamente neoliberal, el ex gobernador de Texas inició su presidencia con una promesa, intentaría obtener para los republicanos un logro que en los años de Reagan les fue negado y que desde los tiempos de Roosevelt han observado como su principal objetivo, dismantelar al *OASDI* convirtiéndolo en un programa de ahorro privado.

Con el control del Congreso y con una campaña mediática muy importante, que tenía la finalidad de denunciar la insolvencia del sistema de retiro con base en los beneficios y principios que actualmente lo rigen, Bush delegó a una Comisión la tarea de buscar una reforma a la seguridad social. Así como en 1934 el Comité Sobre Seguridad Económica constituido por Roosevelt dio forma a la *Social Security Act* la intención de Bush era dar comienzo a la reestructuración de la seguridad social.

Tras la invasión a Afganistán y la guerra contra Iraq, la agenda doméstica del presidente se fue quedando rezagada y en periodo electoral decidió optar por lo que la mayoría de los presidentes neoliberales han hecho, apoyar y expandir a costa del presupuesto federal los programas de seguridad social. Así como en la década de los ochenta, Reagan estabilizó y aumentó la base contributiva del

OASDI, Bush en el año 2004 amplió los beneficios otorgados por el Medicare, el seguro de cuidado médico para personas con 65 años o más que participan en el *OASDI*. Hacia la reelección presidencial de aquél año, Bush otorgó a los beneficiarios del Medicare la posibilidad de obtener descuentos y mejores precios en medicinas que antes no estaban cubiertas por el seguro, constituyéndose en la parte D del Medicare, aumentando el déficit y obligando al Estado a subir tanto los impuestos como los pagos en un plazo de 10 años.

Para su segundo periodo presidencial retomó su lucha por privatizar el *OASDI*, prometía mantener los beneficios de los ya retirados o de aquellos próximos a estarlo y aseguraba a las personas más jóvenes que si no se involucraban en el ahorro no recibirían un pago justo a la hora de retirarse, sin embargo, aún con el control del Congreso, una base popular importante y un segundo periodo en sus manos el presidente no logró introducir ni siquiera una propuesta en las Cámaras, el fiasco se debió a la rápida respuesta de los beneficiarios y a la acusación directa de parte de los demócratas de que condenaría a las personas a sufrir los embates del mercado, justo como había ocurrido con las cuentas de pensión de los trabajadores de Enron que en menos de un año perdieron los ahorros de una vida laboral.

Tras la derrota en la propuesta de reforma y con un panorama político totalmente diferente hacia el 2006 en el que los demócratas obtuvieron la mayoría de curules en la cámara de representantes al obtener 21 escaños más que los republicanos,² los neoliberales estaban a punto de cosechar los resultados de veinte años de reducción en los impuestos al quintil más rico de la pirámide poblacional, de desregulación en el sistema bancario y en el sector de productos financieros, así como de dos décadas de estancamiento en el salario. Con la caída de la banca de inversión en el 2008, la explosión de embargos de viviendas en el sector hipotecario de riesgo y con una cascada de despidos, la Casa Blanca y el Congreso cambiaron de ocupantes y de ideología, los demócratas regresaron con la tarea de revivir los años del *New Deal* y dejar por un momento sus acercamientos al neoliberalismo. Obama tiene frente de sí una economía en picada, una sociedad endeuda y una seguridad social necesitada de recursos excepcionales.

De manera sucinta y recuperando los mayores y más importantes cambios en la seguridad social desde su aparición en 1935 podemos identificar una historia de crecimiento en los beneficios otorgados por los seguros sociales, asimismo damos cuenta de que junto con los derechos económicos a los que se hacen merecedores los trabajadores estadounidenses el gobierno de aquél país cuenta con otro tipo de programas, los asistenciales, para aliviar la presión económica de los ciudadanos con menores

2 En esta misma elección y gracias a los resultados obtenidos por los demócratas, Nancy Pelosi se convirtió en la primera mujer en ser elegida como vocera de la Cámara Baja.

recursos y sin un lugar en la fuerza laboral.

En más de 75 años de historia los dos tipos de programas han convivido tanto con presidentes progresistas como con seguidores del liberalismo económico y han mantenido un ritmo de crecimiento bastante importante como parte del PIB de los Estados Unidos como lo muestra la tabla # 2. La seguridad social estadounidense narra una historia que clarifica el compromiso del Estado con sus ciudadanos y que define al concepto de seguridad desde una perspectiva económica. Su expansión ha mantenido la estabilidad del sistema económico y con el paso del tiempo ha determinado en una proporción muy importante los temas que definen al sistema democrático-electoral de aquella nación.

Tendencias en el gasto público y social 1978-1992								
	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Gasto Público Total (año base 1978)								
Gasto Real	100	108.8	116	121.8	132.6	133.5	144.2	148
Porcentaje del PIB	21.3%	22.3%	23.90%	23.10%	23.50%	22.10%	22.90%	23.30%
Gasto Social Total (año base 1978)								
Gasto Real	100	109.2	114.5	117	122	127	135	156.8
Porcentaje del PIB	11.20%	11.90%	12.50%	11.70%	11.40%	11.10%	11.30%	13.00%

Tabla # 2 Tendencia gasto social. Fuente: Paul Pierson. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994. Pag 144.

Comúnmente se asocia a los Estados Unidos con un estilo de Estado de Bienestar más cercano al mercado, sin grandes gastos en comparación con los países desarrollados de Europa e incluso se define y caracteriza a su sistema de seguridad social con base en las limitaciones del Medicare y del Medicaid. Detrás de estos prejuicios se encuentra un sistema que en términos netos dirige gran parte de su gasto público a cubrir los programas de seguro social y los programas asistenciales, en la actualidad aún por encima del gasto en defensa, asimismo cuenta con una gama de programas que cubren desde el retiro de un trabajador hasta donaciones en efectivo para obtener una vivienda, una mejor alimentación e incluso que proporciona un ingreso monetario adicional empleado para cubrir las necesidades básicas.

El desconocimiento de estos programas nos impide comprender y explicar la importancia que tiene para la sociedad estadounidense un gobierno activo así como el grado de influencia que tienen los valores como el individualismo y la industriosisdad en el gasto público. Asimismo el describir la variedad de actividades que realiza el Estado de aquella nación para proteger el ingreso de sus ciudadanos obliga al investigador a preguntarse por las causas que conducen a una sistema capitalista como el estadounidense a intervenir en la seguridad económica de sus ciudadanos.

A lo largo de esta investigación demostraremos que el Gobierno Federal ha logrado construir una red importante de seguros sociales y programas asistenciales que aún en una crisis como la del 2008 han permitido a la clase media trabajadora y a aquellos quienes perdieron su trabajo mantener su ingreso y poder participar en la vida económica de su generación. Si bien es una historia de

expansiones y logros, la oposición proveniente de la derecha y afiliada a los principios del *laissez-faire* y del darwinismo social ha logrado reformar algunos de ellos y poner en seria duda la actitud progresista de la Casa Blanca.

Retomando los paralelismos con los que se inició esta introducción, Roosevelt se vio forzado a regresar a la disciplina fiscal y a eliminar los exitosos programas del *New Deal* en pleno 1934 debido a la presión del partido republicano de la misma manera que hoy en día Obama tiene frente de sí una contra revolución popular identificada con los cánones neoliberales abogando por menos impuestos y sin déficits fiscales, nos referimos al movimiento conocido como las *Tea Parties* que desde el año 2009 recorren todo los Estados Unidos y que pusieron en riesgo la aprobación de la reforma al cuidado médico en aquella nación durante ese año y hasta principios del 2010.

Nuestra exposición develará los fundamentos, las causas y los representantes que caracterizan al neoliberalismo estadounidense. La intención consiste en explicar por qué en una sociedad que cuenta con un sistema de seguridad social de gran importancia económica y política, que recibe un gran apoyo de parte de los ciudadanos al momento de defenderse de las reformas, existen manifestaciones que como las *Tea Parties* construyen una base popular para los políticos neoliberales, pretendemos explicar cómo ha influido esta posición en la historia del *Big Government*.

Los años de Obama y la Gran Recesión han revivido el interés por la política económica de Keynes, se ha observado una mayor demanda por parte de la clase media, de mayores gastos gubernamentales para sostener sus condiciones de vida y han corroborado que el neoliberalismo y sus profetas estaban equivocados en el manejo de la economía. El Seguro de Desempleo, el *OASDI*, el *Medicare*, los *Food Stamps*, entre muchos otros programas que nos dedicaremos a explicar son referencias obligadas en estos días de malestar nacional para cualquier ciudadano de nuestro vecino del norte.

Comprender su importancia, describir qué efectos ha tenido el neoliberalismo en ellos y conocer cuáles fueron las causas que les dieron vida nos permitirá explicar de mejor forma el capitalismo de los Estados Unidos, el papel que juegan los trabajadores en el sistema político y sobre todo cuál es la esencia y qué características definen a la seguridad social estadounidense.

Narraremos la historia que inició con la *Social Security Act* de 1935 y centraremos nuestra atención en los elementos que han determinado el éxito y los fracasos de los neoliberales hasta los días del presidente Obama. Buscamos analizar y explicar las características del Estado de Bienestar estadounidense, comprenderemos por qué ha sobrevivido a los embates del neoliberalismo y como protege el Estado a sus ciudadanos en materia de retiro, trabajo, salud y necesidades básicas.

En un ejercicio de reflexión, con el estudio de la seguridad social se explicará cómo en esta nación capitalista post industrial, el neoliberalismo se relegó a ciertas áreas de la economía; pero gracias a los fundamentos de la democracia y del sistema económico su seguridad social nunca fue expuesta a los riesgos del mercado y el ciudadano-consumidor tiene en estos programas un derecho y una forma de combatir las penurias e infortunios que conllevan las crisis del capitalismo.

Capítulo I

La seguridad social estadounidense

1. Definición.

Básicamente los 10 programas inaugurados bajo la Ley de Seguridad Social tienen una meta en común, el salvaguardar la oportunidad de las familias americanas de participar en la vida económica de sus tiempos. Esta oportunidad es impulsada por los servicios que dan a los niños la opción de un inicio justo en la vida, de prevenir la enfermedad y la dependencia que resulta de la misma, así como del ayudar a los trabajadores discapacitados a recuperar un lugar en la actividad productiva.³

Arthur J. Altmeyer Comisionado de la Seguridad Social 1937-1953

La seguridad social estadounidense es una política gubernamental que tiene la finalidad de proteger a los trabajadores de las fluctuaciones en el ciclo económico, en especial, de las consecuencias más dañinas de las recesiones como son el desempleo, la pérdida en el poder de compra y la disminución en su calidad de vida, esta acción se realiza a través de programas de retiro, desempleo y de salud por mencionar algunos ejemplos. La seguridad social existe debido a la amenaza de que las clases más vulnerables caigan por debajo de la línea de la pobreza estancándose en una situación que les impide consumir, y que daña al sistema económico en su totalidad. Esta defensa es otorgada desde 1935 por parte del gobierno federal a través de programas de seguro social, contenidos en la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social), este esquema es una de las opciones que existen en las sociedades capitalistas para proporcionar seguridad económica a sus trabajadores y la más importante en la sociedad estadounidense. La mayoría de las sociedades avanzadas confían además de en los seguros sociales en otros cinco sistemas para estructurar los programas públicos de apoyo al ingreso entre ellos encontramos a los mandatos patronales; los mandatos individuales; las aproximaciones voluntarias; los programas de evaluación socioeconómica; y a los programas universales.⁴

Para entender mejor las diferencias entre estas aproximaciones describiremos sus principales características para después adentrarnos en los programas de seguro social. Los mandatos patronales son respuestas de parte de las empresas a la obligación gubernamental de proporcionar o financiar beneficios específicos a sus trabajadores. Los beneficios otorgados por los mandatos patronales se basan en el empleo, la elegibilidad depende del historial laboral, la participación es obligatoria, y el pago proviene de las contribuciones hechas por el patrón y el empleado. Estos programas no

³ Social Security Administration, *Social security programs in the US*. Julio 1997, pag. 1.

⁴ Eric Kingson, *Social security in the 21st Century*; Oxford University Press. 1997, pag. 6.

distribuyen los beneficios de los salarios más altos a los más bajos y se financian por adelantado creando reservas. Un ejemplo de este tipo de aproximación son las compensaciones laborales, prestaciones que se otorgan en caso de discapacidad ocasionada o relacionada con el trabajo, y que se administran con base en las aportaciones del trabajador.⁵

Los mandatos individuales son uno de los elementos más importantes en los sistemas de seguro médico de muchos países. Son patrocinados y regulados por el gobierno, son financiados a través de las contribuciones hechas por el trabajador, y se basan en la creación de fondos de reserva. Una característica importante es el hecho de que el gobierno otorga subsidios a aquellas empresas que decidan patrocinar este tipo de aproximación.⁶ En los Estados Unidos este esquema se encuentra en el Medicare parte B, en el que se subsidia a doctores y hospitales que atienden a los asegurados bajo este programa, de igual forma están los esquemas privados de pensiones, donde el gobierno apoya a las empresas que facilitan programas de ahorro para sus trabajadores.

Las aproximaciones voluntarias se basan en las exenciones de impuestos que el gobierno otorga a empresas quienes reemplazan o complementan programas públicos⁷ de bienestar social. De nueva cuenta los sistemas de seguro médico y las compensaciones a los trabajadores permiten al patrón utilizar estos gastos para deducir cargas fiscales.

Un elemento muy importante en las sociedades capitalistas para hacer frente a la pobreza, han sido los programas de evaluación socioeconómica. Estos instrumentos pagan beneficios a los solicitantes que demuestran tener recursos económicos limitados. Esta categoría abarca a los programas asistenciales en los Estados Unidos como los *Food Stamps* (vales alimentarios), el *Medicaid* y el *Supplemental Security Income* (Ingreso de Seguridad Adicional). El derecho a recibir los beneficios no está condicionado al comportamiento económico anterior, los beneficios por lo tanto dependen de las circunstancias actuales de un individuo y la asistencia puede ser concentrada sobre aquellos con los menores recursos. Estos programas se financian de los ingresos generales del gobierno.⁸

Los programas universales proporcionan beneficios a todos los residentes legales de un país. En Estados Unidos podemos encontrar este tipo de programas en el sistema educativo público, sus beneficios están previstos en la ley y la participación es obligatoria. El financiamiento proviene de los ingresos generales y la elegibilidad depende únicamente de la residencia legal.

En los Estados Unidos los programas de seguro social han sido empleados con mayor

5 *Ibidem*, pags. 8-9.

6 *Loc cit.*

7 Eric Kingson, *op cit.*, pag. 10.

8 *Loc cit.*

intensidad en comparación con los otros esquemas por el gobierno federal.⁹ Han ocupado un lugar importante en el aseguramiento del ingreso de los trabajadores desde la década de los treinta del siglo XX logrando hasta cierto punto prevenir la pauperización de sus clases medias, al tiempo que han proporcionado legitimidad y popularidad a los gobiernos que han expandido los beneficios y ampliado su cobertura. Esto no significa que los otros esquemas no sean empleados, o que combinaciones de ellos no existan en los programas de aseguramiento del ingreso en la sociedad estadounidense; sin embargo, los seguros sociales junto con los programas de evaluación socioeconómica son los que más se han utilizado a lo largo de la historia.

Los programas de seguro social se caracterizan por los siguientes principios: 1) Están relacionados con el trabajo, es decir, la seguridad económica para los trabajadores y sus familias está basada en su historial laboral, los derechos para recibir beneficios y el nivel de los mismos están relacionados con las ganancias obtenidas durante la cobertura laboral; 2) No se realiza una evaluación socioeconómica, los beneficios son un derecho ganado y son pagados sin importar los ingresos por ahorros u otras formas de ingreso no laboral; 3) Contribución, el concepto de un derecho ganado se refuerza por el hecho de que los trabajadores hacen contribuciones para ayudar a financiar sus beneficios; 4) Cobertura universal obligatoria, los trabajadores en todos los niveles de ingreso así como sus familias cuentan con protección en caso de que los ingresos se detengan o se vean reducidos ante el retiro, discapacidad o muerte; 5) Derechos claramente definidos en la ley, tanto la cantidad como las condiciones bajo las que se reciben los beneficios están estipulados claramente en la legislación federal, lo que impone controles tanto a la administración como a las personas que pueden participar de los beneficios.

Los programas de seguro social se basan en la importancia que tiene el haber sido trabajador, en la contribución a través del pago de impuestos y por ello en la participación del Estado quien además garantiza la cobertura en la mayoría de los empleos convirtiéndolo en una obligación para los patrones. Este tipo de programas constituye el elemento más grande y el fundamento para los sistemas de bienestar de muchos países industrializados. Surgió de los acuerdos de seguros voluntarios de los talleres de la Europa medieval que posteriormente fueron institucionalizados por los gobiernos europeos a finales del siglo XIX y comienzos del XX.¹⁰

Para muchos estadounidenses el programa de seguro para el retiro, adultos mayores, sobrevivientes y discapacitados (OASDI por sus siglas en inglés) es identificado bajo el término mismo

9 Antes de la promulgación de la *Social Security Act*, muchos gobiernos estatales y locales ya contaban con programas de seguro social, desde seguros de desempleo hasta programas de retiro.

10 Eric Kingson, *Social security in the 21st Century*, Oxford University Press, pag. 7.

de seguridad social (*social security*), este es el programa más grande de mantenimiento del ingreso en los Estados Unidos proporcionando beneficios mensuales diseñados para reemplazar, en parte, la pérdida del sustento económico debido al retiro, la incapacidad o la muerte del sostén económico de la familia¹¹. El OASDI para el año 2009, cubría a 52.5 millones de personas quienes recibían beneficios que alcanzaban un acumulado anual de 685.5 mil millones de dólares, para ese mismo año, aproximadamente 156 millones de trabajadores y sus patrones contribuyeron con 807.5 mil millones de dólares a los fondos fiduciarios del *OASDI*. En el año 2009, el gasto destinado al programa representó el 4.74% del PIB.¹²

A más de setenta años de su fundación cerca de la mitad de los adultos mayores viviendo en Estados Unidos tienen un ingreso, que sin el OASDI, estaría ubicado por debajo de la línea de pobreza, el seguro por lo tanto eleva a 13 millones de ancianos por encima de la pobreza. Este no es únicamente un programa de retiro; un tercio de los beneficiarios del OASDI reciben beneficios por el seguro de sobrevivientes o por el de discapacidad, asimismo el programa proporciona para dos terceras partes de los ancianos cubiertos por él cerca de la totalidad de sus ingresos, cabe destacar que el programa tiene un trato especial para los hispanos, ya que en promedio ellos poseen un alto índice de discapacidad, tienen más hijos por familia y una expectativa de vida más larga, asimismo tienen menos probabilidades de tener acceso a planes de pensiones patrocinados por los patrones de ahí que sean mucho más dependientes del OASDI como su fuente de ingresos para el retiro. Finalmente el programa está indexado, lo que quiere decir que el valor de los beneficios se mantiene a la par de la inflación.¹³

A pesar de que el OASDI es el principal programa de seguro social, y de que es identificado por muchos estadounidenses como la seguridad social *per se*, sería insuficiente e inadecuado circunscribir nuestra investigación a un solo seguro, y sobre todo a una sola forma de acción gubernamental debido a que existen otros seguros que cubren elementos tan importantes para la seguridad económica de los trabajadores como lo son el seguro de desempleo, programas para la obtención de una vivienda, los *Food Stamps*, los programas Medicare y Medicaid, los programas gubernamentales para la educación, etc. De ahí la necesidad de aclarar que a pesar de que el OASDI es en sentido estricto la seguridad social estadounidense, para describir y explicar de mejor forma el desarrollo de la seguridad social y la acción gubernamental entenderemos a la misma bajo una apreciación más amplia. Además, esta definición nos permitirá considerar el hecho de que muchos de los programas de seguro social como el

11 *Ibidem* pag. 9.

12 Social Security Administration, *Fast facts & figures about social security 2010*, Agosto de 2010, pag. 7.

13 Jason Furman, *Top ten facts on Social Security's 70th anniversary*, Center on Budget and policy priorities, Washington DC. 2005 pags. 2-7.

OASDI, el Seguro de Desempleo y el Medicare, comparten características con los otros tipos de aproximaciones para el aseguramiento del ingreso, desde previsiones de evaluación socioeconómica, hasta la participación de programas de ahorro privado como es el caso de los planes 401k diseñados para proporcionar una pensión para el retiro proveniente del ahorro individual.

Definimos a la Seguridad Social estadounidense, como un conjunto de programas de seguro social que tienen como finalidad proteger la seguridad económica de los trabajadores, garantizando el poder de compra de las clases medias así como la demanda agregada del sistema económico, teniendo como uno de sus principios rectores la contribución impositiva y la obligación de contar con una historial laboral.

Junto con los programas de seguro social el Estado proporciona para las clases bajas otro tipo de programas que consideraremos en esta investigación para describir y explicar la acción estatal en el área de la protección económica para sus ciudadanos. Si bien los seguros sociales ocupan un lugar central en nuestra definición debemos considerar a los programas de evaluación socioeconómica o asistenciales como los llamaremos de ahora en adelante como un elemento central del sistema de bienestar y de la seguridad económica en la sociedad estadounidense. Estos programas no dependen de la participación en la fuerza laboral por parte del beneficiario y han existido desde tiempo antes de la aparición de la *Social Security Act*.

Uno de los principales programas asistenciales que ejemplifica las diferencias entre estos y los seguros sociales, es el *Temporary Aid to Needy Families* (Asistencia Temporal para Familias Necesitadas), el cual proporciona dinero en efectivo y oportunidades laborales a familias que comprueban tener necesidad económica ante la carencia de ingresos. Otros programas incluyen los *Food Stamps*, la asistencia nutricional, el lunch escolar, la asistencia para la vivienda, la asistencia energética para hogares de bajos ingresos y al programa *Supplemental Security Income*, este último por ejemplo proporcionó a 7,6 millones de ciudadanos hasta 674 dólares mensuales totalizando 4 mil trescientos millones de dólares en beneficios para el año 2009.¹⁴

Los programas asistenciales han jugado un papel muy importante tanto en la acción gubernamental como en la tradición económica anglosajona ya que nos permiten distinguir, al compararlos con los seguros sociales dos situaciones y dos formas de intervención por parte del Estado con respecto a la seguridad económica de sus ciudadanos. Siguiendo a Jeremy Bentham, uno de los principales defensores de la economía del *laissez faire*, podemos hacer una diferenciación con base en las personas a las que se dirigen dichos programas. En su obra *Writings on the poor laws*, Bentham

14 Social Security Administration, *Fast facts & figures about social security*, 2010, Agosto de 2010, pag. 31.

definía por una parte la pobreza y por otra la indigencia, la pobreza es el estado de todos aquellos quienes para alcanzar la subsistencia son forzados a utilizar el recurso del trabajo; mientras que la indigencia es el estado de aquel que al estar necesitado de propiedad, es al mismo tiempo o bien incapaz de trabajar o incapaz para el trabajo para procurar los suplementos de los que se encuentra necesitado.¹⁵

Con base en esta diferenciación podemos deducir que los programas de seguro social son un compromiso entre el Estado y los pobres (en la actualidad serían las clases medias), aquellos que aún siendo capaces de trabajar no logran encontrar una actividad en la cual colocarse, mientras que los programas asistenciales protegen a los indigentes, aquellos que están incapacitados física o mentalmente para trabajar y que han quedado en el extremo inferior de la escala socioeconómica. Se aprecia que las situaciones en que se vuelve necesaria la ayuda gubernamental son disímiles, por un lado, en la pobreza, el individuo al estar obligado a vender su fuerza laboral solo encontrará problemas cuando sufra un percance que debilite sus capacidades o cuando la situación de la economía en su totalidad este en recesión, obligando al Estado a protegerlo únicamente cuando esta condición se haya generalizado y se materialice en una amenaza para el sistema económico en general. Mientras tanto los que son indigentes se encuentran encerrados en un mundo alejado de la sociedad, sin importar si la economía está en depresión o en expansión, una condición muy cercana a lo que Michael Harrington refería como la cultura de la pobreza,¹⁶ un estado deprimente que garantiza el estancamiento y la pauperización generacional debido a la carencia total de los elementos necesarios para hacerse de un trabajo y de la protección gubernamental que le viene concatenada, parafraseando al autor “no es sólo encontrarse privado de las cosas materiales de este mundo, es entrar en un universo fatal e inútil, en una Norteamérica dentro de Norteamérica y con un espíritu doblegado”. Para los indigentes la ayuda ha provenido de la filantropía, la caridad, pero no siempre y de manera sostenida del Estado.

Por lo tanto debemos partir de una certeza inicial, los programas de seguro social, es decir, la seguridad social estadounidense es un hecho socioeconómico histórico, no surgió sino hasta que las condiciones de pobreza general y de desempleo involuntario amenazaron con deprimir a las clases medias estadounidenses, trayendo consigo una escalada de protestas sociales y un desequilibrio en el sistema económico, al tiempo que la capacidad de organización de los trabajadores generó la presión suficiente para llevar a buen puerto el proyecto de legislación sobre programas de seguro social. De esta particularidad se deduce que la seguridad social estadounidense es un hecho histórico que surgió por unas causas específicas y en un tiempo en el que su sistematización fue impulsada por las

15 Jeremy Bentham, *Writings on the poor laws*, Oxford University 2001, pag.175.

16 Michael Harrington. *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*, 2ª edición, FCE, México 1965, pag. 56.

condiciones económicas de la sociedad estadounidense. Por su parte los programas asistenciales al existir desde la aparición misma de la indigencia (parafraseando a Bentham) y al involucrarse con un mayor número de situaciones de necesidad, se han encontrado en mayor contradicción con las tesis del libre mercado, y es en ellos en donde podemos ubicar con mayor claridad la influencia de las tesis clásicas de la economía occidental.

Por lo tanto para evaluar de mejor forma la intervención gubernamental, así como la relación entre el Estado y la seguridad económica de sus clases vulnerables, económicamente hablando, es conveniente narrar dos historias en paralelo, por un lado la existencia de la asistencia social del *welfare* y por otro de la particularidad que representa la aparición de la *social security* ya que de esta manera podremos entender en qué áreas de la seguridad económica el Estado ha participado históricamente y cuál ha sido el impacto de las ideas neoliberales en esa intervención estatal.

Ante esta circunstancia realizaremos una recuperación histórica, no como un esfuerzo enciclopédico o monográfico sino como una base que nos permita distinguir las características de la seguridad social estadounidense y las causas que obligan al Estado a garantizar la seguridad económica de sus ciudadanos, y poder así responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué surge la seguridad social? ¿A quiénes protege? Y sobre todo ¿Qué influencia ha tenido la tradición económica clásica que corre de Adam Smith y llega hasta el monetarismo y la *economía de la oferta* de finales del siglo XX en la participación del Estado en cuanto a la seguridad económica de sus ciudadanos?

2. Causas históricas de la aparición de la Seguridad Social

De las Poor Law a la Revolución de Independencia.

“Los principios básicos de tales programas [los referentes a la seguridad social], sin embargo, no son decididos sobre bases económicas exclusivamente. La respuesta de la sociedad a sus necesidades está afectada por otros factores incluyendo tradiciones y costumbres heredadas, prevaleciendo actitudes religiosas y agitaciones sociales, el clima político, el grado de estabilidad e inestabilidad en la sociedad, y de la importancia dada a la familia como una institución social básica.”¹⁷ Teniendo esto en cuenta, la promulgación de la Ley de Seguridad Social en 1935 y las características que la componen están influenciadas por las costumbres y las tradiciones que con el paso del tiempo se arraigaron en la cultura estadounidense. Describir sus raíces nos permitirá entender la manera como ocurrió la sistematización

17 Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 32.

de estos programas en el siglo XX, así como la estrecha relación que han mantenido la asistencia Estatal, la iniciativa privada y el mercado.

Una de las fuentes más importantes de estos principios y valores es el rico pasado religioso que acompaña a los Estados Unidos, desde la tradición judeo-cristiana hasta las reformas impuestas por el anglicismo, las religiones han establecido códigos morales sobre cómo tratar a los pobres, cómo procurar ayudarlos y cuál es el grado de intervención pública que debe existir. Comenzando con la tradición judía, en el libro del Pentateuch el primero de los cinco libros del viejo testamento, se ordenaba ser caritativo con los desafortunados, incluyendo a enfermos, viejos, discapacitados y a los pobres. En el Talmud por ejemplo, se prescribía a detalle cómo debían ser recolectados los fondos de caridad y cómo se distribuirían, previendo el nombramiento del *gabbaim* o cobrador de impuestos quien administraba el sistema. El mismo Talmud ordenaba proporcionar a los pobres lo suficiente para sus necesidades, así, si alguien está hambriento debe ser alimentado, si necesita vestido ser arropado, etc.¹⁸

El cristianismo por su parte continuó con esta tradición de ayuda a los pobres a través del Decretum, una compilación de decretos papales codificado en el siglo XII que contiene una discusión sobre la teoría y práctica de la caridad, en él se explica que el principio rector es que la pobreza no es un crimen, se apreciaba que la necesidad aparecía como resultado del infortunio por lo cual la sociedad en un acto de justicia, no de caridad o piedad, tenía que asumir la responsabilidad. Los necesitados tenían el derecho a la asistencia y aquellos que estaban en mejores condiciones tenían el deber de proporcionarla.¹⁹

Toda esta visión de responsabilidad comunitaria, obligación ético-religiosa, y sistematización de la caridad proveniente tanto del judaísmo como del cristianismo influyó de manera importante en el sistema de monasterios de la Inglaterra medieval, especialmente en el sistema de hospitales que ellos inauguraron. Para el siglo XV el sistema económico y la sociedad en su conjunto se basaban en el feudalismo, en el cual los siervos quedaban bajo protección del lord, salvaguardándose de peligros como la enfermedad, el desempleo y las incertidumbres que acompañan a la vejez, los que estaban fuera de la protección del feudo, es decir, que eran inseguros económicamente hablando, encontraron ayuda en gremios artesanales y mercantiles,²⁰ sin embargo, para los que no eran siervos ni artesanos la principal fuente de ayuda fueron los hospitales. En la época medieval esta institución no solo

18 *Ibidem*, pag. 16.

19 *Ibidem*, pag. 24.

20 Estos gremios o sociedades fraternales de la Gran Bretaña del siglo XVI evolucionaron hasta llegar a las actuales organizaciones fraternales precursoras de los sindicatos, otorgaban seguros de vida basados en sistemas actuariales, ejemplos de estas organizaciones son los Francmasones, The Old Fellows, etc.

proporcionaba asistencia médica además alojaba y cuidaba de los viajeros, los huérfanos, los ancianos y de los indigentes. Los hospitales que en un comienzo estaban unidos a los monasterios para después extenderse hasta las ciudades fueron confiscados por las autoridades municipales hacia el final de la época medieval, creando una relación muy particular entre la caridad eclesiástica y un sistema de administración secular, elemento central en la visión anglosajona sobre la miseria y el sistema encargado de aliviarla.

El sistema monástico estaba basado en la diócesis en la cual cada obispo era el encargado de alimentar y proteger a los pobres de su demarcación. Al financiarse a través del cobro del diezmo, el sistema eclesiástico fue el prototipo de la Ley Pobre de 1601,²¹ una sistematización de programas monárquicos que buscaban apalear la indigencia en la Gran Bretaña de la Baja Edad Media y comienzos del mercantilismo.

Con la aparición del Estado moderno a mediados del siglo XVI, las actividades de caridad una vez administradas por la Iglesia pasaron a ser responsabilidad civil, las autoridades seculares heredaron, para la tradición anglosajona, un sistema primordialmente localista, apoyado en la poca movilidad de masas de la época feudal lo cual circunscribía la ayuda casi exclusivamente a los miembros de la comunidad.

Un cambio más importante se experimentó en este tiempo, con el aumento en el crecimiento económico y el intercambio comercial expandiéndose a una escala internacional, el sistema feudal fue dando paso al mercantilismo, en el cual el siervo tenía mayor libertad, pero al mismo tiempo era expuesto a su suerte dañando su seguridad económica, la que alguna una vez estuvo en manos del señor feudal. Estas personas se convirtieron en pobres, vagos y mendigos, lo que se tradujo en un aumento en los robos, así como en una carencia de trabajadores. Un ejemplo de estos cambios lo expone John K. Galbraith al describir que durante más de un siglo en la Inglaterra medieval los artesanos gozaron de un periodo considerable de prosperidad, llegando a su fin al terminar el siglo XVI cuando el poder adquisitivo del salario artesanal se había reducido a más de la mitad.²²

Para hacer frente a esta situación, Eduardo III aprobó una serie de medidas parlamentarias, estatutos represivos que buscaban movilizar la fuerza laboral que había quedado liberada, mas que asistir a los necesitados.²³ Parafraseando a Jeremy Bentham en la sociedad mercantilista anglosajona se percibía que así como el trabajo era la fuente de la riqueza, la pobreza era la del trabajo,²⁴ por lo tanto

21 Walter Trattner, *op. cit.*, pag. 36.

22 John Kenneth Galbraith, *La sociedad opulenta*, Ariel, Barcelona, 1969, pag. 54.

23 *Ibidem*, pag. 35.

24 Jeremy Bentham, *Writings on the poor laws*, Oxford University 2001, pag. 180.

las medidas buscaban redireccionar a estos nuevos pobres hacia los talleres y actividades no agrícolas. Por ejemplo, en 1531 el Parlamento aprobó un estatuto que castigaba de manera severa a los mendigos que gozaban de buena salud y por lo tanto que eran capaces de trabajar, dicha ley preveía lugares especiales para que aquellos físicamente incapacitados se dedicaran a mendigar.

Para mediados del siglo XVI bajo el reinado de Enrique VIII ocurrió un cambio de apreciación, con la Ley de Castigo de Vagabundos Robustos y Mendigos, se ordenaba a los oficiales públicos a obtener recursos a través de contribuciones voluntarias para cuidar a los pobres, los débiles y los enfermos, asimismo preveía que en casos de que aquellos que fuesen físicamente capaces para trabajar no encontraran colocación, se les proporcionaría ocupación a través de los oficiales parroquiales. Este sistema voluntario, sería modificado y se convertiría en uno obligatorio para 1572 cuando se aprobó que a discreción de los oficiales locales se gravara a todos los ciudadanos para cuidar de aquellos con presiones económicas. Otra medida que corrobora la responsabilidad monárquica para con los indigentes, fue la aparición del “Capataz de los pobres” un oficial encargado de administrar el cobro del nuevo impuesto así como la distribución de los fondos. Para finales del siglo después de la transición de feudalismo a mercantilismo en el sistema económico, el gobierno comenzó a adquirir un mayor papel para con los pobres, reduciendo las acciones coercitivas hacia aquellos que a pesar de poder trabajar no encontraban oportunidades. La preocupación de los parlamentarios por el creciente número de desórdenes sociales y robos, llevaron a inaugurar una nueva relación entre la corona y los pobres, para 1601 apareció la más famosa de las Leyes Pobres, la isabelina, la cual agrupó de manera coherente las legislaciones de los años anteriores creando un sistema de financiamiento público al tiempo que definió tres categorías de personas elegibles para la asistencia pública: 1) Los Niños; 2) Los Físicamente Capaces; y 3) Los Discapacitados.

Junto con el paternalismo isabelino que hizo frente a los problemas más amenazadores para la corona la filantropía privada no quedó rezagada ya que en el mismo año de 1601 se aprobó la Ley de Usos de la Caridad. Ambas legislaciones fueron exportadas a las nuevas colonias americanas, llevando consigo como característica central el financiamiento obligatorio a nivel local beneficiando exclusivamente a los miembros de la comunidad, ambos estatutos portaban el código de valores judeo-cristiano de responsabilidad hacia los desposeídos que consideraban a la pobreza como un estado natural de las cosas y no como un pecado o como una falla personal.

La carencia de propiedad característica del Viejo Mundo no estaba tan acentuada en el Nuevo, los recursos abundantes y una población distribuida en la amplia geografía de las nuevas tierras contrastaban con las condiciones de Inglaterra. Sin embargo, el retrato de América mostrado por los

primeros promotores del colonialismo, una tierra abundante en riqueza y bienes, era lejanamente coherente con la realidad. Los primeros colonos eran de recursos moderados o bajos, de acuerdo a los estatutos parlamentarios se embarcaron hacia América a miles de rebeldes, convictos, prisioneros políticos, mendigos, vagabundos, huérfanos, desempleados y a otros indeseables.²⁵ A pesar de las oportunidades favorables para adquirir tierras o para ganarse la vida, en el Nuevo Mundo no se escapaba de la pobreza, cada colonia tuvo que lidiar con los problemas de cuidar a los pobres, ancianos, ciegos y flojos.

Al comienzo en los asentamientos pioneros, la bondad vecinal y la ayuda mutua fueron las bases de la atención a los pobres, en la medida que la población aumentó, el tema de la dependencia se volvió más complejo y surgió la necesidad de un sistema de ayuda cuidadosamente regulado, el cual aparecería para mediados del siglo XVII. Los colonos se basaron en las formas y costumbres que habían traído del Viejo Mundo, utilizando las Leyes Pobres de 1601.²⁶

De acuerdo a David y Sheila Rothman para los colonos del siglo XVII la necesidad estaba al orden del día, era una parte natural e inevitable de la condición humana. Los pobres eran peones en un universo predeterminado divinamente y por lo tanto no eran responsables de su condición. Era una oportunidad otorgada por Dios para que el hombre hiciera el bien, para servir a la sociedad y al Creador. De esta manera las disparidades en la riqueza y en la condición existían no para separar o alienar a las personas una de las otras, sino para hacer que tuviesen una mayor necesidad unos de los otros, para unirlos más de cerca por un lazo de afección fraternal, parafraseando a John Winthrop líder puritano durante la Colonia, para que pudiesen mejorar sus vidas y hacer mayores servicios al Señor.²⁷

Como podemos apreciar el fuerte legado religioso, el localismo heredado del sistema inglés y la interpretación teológica de las jerarquías sociales apoyaron una visión compasiva hacia la indigencia, e impulsaron a las asambleas de las colonias a reconocer la responsabilidad que tenían para con los incapaces de cuidar de sí mismos y de sus familias, por ejemplo la colonia de Plymouth adoptó tales provisiones en 1642, Virginia en 1646, Connecticut en 1673, Massachusetts en 1692 y así sucesivamente otras colonias legislaron sobre el tema de los pobres.

Así como en Inglaterra el sentido de comunidad y el localismo jugaron un papel importante en la aplicación de las leyes pobres, en las colonias, la junta del pueblo una unidad administrativa local, era quien tomaba las decisiones, llevadas a cabo por los oficiales civiles y por los capataces de la pobreza. En el sur, a diferencia de las colonias del norte era la iglesia anglicana quien jugaba un papel

25 Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag 65.

26 *Ibidem*, pag 70.

27 *Loc cit*.

muy importante ya que la diócesis era la unidad social y geográfica para la ejecución de los programas de ayuda a los indigentes, dos miembros de la parroquia servían como los guardianes de la iglesia, siendo el brazo ejecutivo que distribuía la ayuda, recolectada a través de un impuesto obligatorio diseñado específicamente para ese propósito.

En esa época el método más sencillo para ayudar a los pobres consistía en que cada familia del pueblo ayudara a una persona indigente por una parte del año, así por ejemplo la junta del pueblo de Hadley en Massachusetts votó en 1687 para que cierta viuda fuese enviada por el pueblo para vivir dos semanas con cada familia capaz de recibirla.²⁸ Otra práctica muy popular en la época colonia era colocar a los pobres en hogares privados financiado a través del gasto público.

Si bien los colonos mostraban una actitud generosa hacia los pobres y hacia las contribuciones obligatorias, desde esta época se aprecia una actitud renuente y poco piadosa hacia los extranjeros aquellos que no pertenecían a la comunidad, ya que podían ser fuente de dificultades políticas, sociales y económicas para el pueblo. Hacia mediados del siglo XVII el número de personas sin medios para sostenerse aumentó al tiempo que lo hicieron los movimientos migratorios, ante ese hecho algunas comunidades comenzaron a restringir la ayuda para los inmigrantes, por ejemplo en 1636 en Boston, se prohibió a los ciudadanos a recibir extraños por más de dos semanas sin antes obtener el permiso oficial, si las autoridades consideraban que los extranjeros iban a permanecer por más tiempo negaban el permiso. Existieron ocasiones en que los inmigrantes al quedarse en el pueblo sin la autorización oficial llegaron a ser expulsados a través del uso de la fuerza.²⁹

Estas medidas tan coercitivas tuvieron que aminorarse debido a la expansión económica y a la necesaria movilidad de la fuerza laboral así como por las guerras contra los indios. En la misma colonia de Boston la Corte General actuando para resolver la presión que ejercía la migración, decidió proporcionar fondos del tesoro colonial para ayudar a los no residentes, iniciando así la ayuda a nivel estatal la cual complementaba los esquemas locales que ya existían. A partir de 1701 las comunidades eran reembolsadas por el tesoro de la colonia por la cantidad de ayuda otorgada a las personas no residentes.

Con el cambio del siglo XVII al XVIII y con la expansión económica que se experimentó en esa sucesión temporal comenzaron a endurecerse la ayuda y la tolerancia hacia los pobres, en

28 Creech, Margaret, "Some colonial case histories", citado en Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag 72.

29 Cabe destacar que esta característica en la legislación estadounidense se mantuvo hasta 1969 cuando la suprema corte declaró como ilegal la residencia como un factor para determinar la elegibilidad para la asistencia pública, a pesar de este hecho, muchos Estados habían abolido esta previsión tiempo antes, Rhode Island en 1944 fue el primero en erradicar esa previsión, el factor determinante fue la Segunda Guerra Mundial y la necesidad imperiosa de mano de obra.

específico hacia aquellos físicamente capaces de trabajar. En este contexto las ideas calvinistas acerca de la virtud del trabajo duro y del pecado de la ociosidad, comenzaron a causar descontento en la población hacia los pobres, pero en específico hacia la carga excesiva de impuestos. Así las fuerzas del mercado y las apreciaciones religiosas convergieron de tal forma que originaron poca simpatía hacia los mendigos, parafraseando a Cotton Mather, “Para aquellos que se perdonan en la ociosidad, el mandato directo de Dios hacia nosotros es, que debemos dejarlos morir de hambre.”

Para finales del siglo XVII y antes de la expansión de las ideas calvinistas y del posterior liberalismo económico, en la época colonial era bastante evidente que la pobreza era un producto natural de la situación humana y un efecto inevitable del crecimiento urbano, asimismo se tenía la certeza de que iba a empeorar. La mayoría de aquellos que recibieron la ayuda de la administración colonial eran ancianos y viudas.

Con el desarrollo del siglo XVIII y antes de la independencia de las colonias, las ideas contrarias a la ayuda a los físicamente capaces que se encontraban en la pobreza no tuvieron gran impacto debido al aumento en la tasa de indigencia. La inmigración hacia los Estados Unidos, las disputas militares contra los franceses y los indios y los miles de soldados discapacitados que resultaron de las mismas, superaron con creces la respuesta pública y comunitaria por lo que en lugar de ocurrir una reducción, se experimentó una expansión de sus actividades.

En el sur anglicano los esfuerzos privados eran aun más comunes ya que los principios calvinistas del trabajo duro eran menos estrictos y varios terratenientes influenciados por un espíritu de *noblesse oblige* mantuvieron un sistema social no muy diferente al del feudalismo, sentían que ayudar a los necesitados era más una responsabilidad personal que moral. Las iglesias por su parte hacían colectas para sus feligreses, grupos como el de los cuáqueros gastaban cantidades enormes de tiempo, esfuerzo y dinero para ayudar a los necesitados, cada centro de reunión o congregación cuáquera tenía un fondo permanente para los pobres el cual estaba a disposición de sus miembros.

El asunto de la pobreza antes del estallido de la Revolución de Independencia estadounidense se convirtió en uno de gran atención pública al punto de que se ha llegado a sugerir que la pobreza esparcida a finales del periodo colonial pudo haber sido una causa importante de la Revolución ya que erosionó la lealtad de varios componentes urbanos del sistema mercantilista británico así como de su propio sistema social interno.³⁰ Junto con el movimiento revolucionario otros procesos históricos influyeron en la sociedad estadounidense a favor de las actividades de caridad y de la asistencia pública. Uno de gran importancia fue el Gran Despertar, una serie de renacimientos religiosos que

30 Gary Nash. “Pobreza y asistencia en la Filadelfia pre-revolucionaria” citado en Walter Trattner *Op cit.*

comenzaron a finales de la década de los veinte del siglo XVIII que alcanzó su clímax para mediados del mismo siglo. De manera muy sucinta el Gran Despertar se apoyaba en las doctrinas de fe, de arrepentimiento y sobre todo de regeneración, una experiencia que ponía el énfasis en la responsabilidad humana más que en el trabajo de Dios. El movimiento fortaleció la piedad individual impulsada por los predicadores itinerantes uno de ellos George Whitefield quien constantemente hablaba de la miseria de los pobres y que hizo del plato de colectas una cosa muy importante.

Tras el triunfo de la Revolución, la independencia no modificó en gran manera el sistema de bienestar público. Las leyes pobres no habían intervenido durante la lucha, y fueron mantenidas e incluso expandidas por los estados originales a los territorios del oeste y a los nuevos Estados que fueron formados a partir de ellos. Ohio el primero en entrar a la Unión, duplicó los beneficios, la Ley Pobre de Ohio sirvió como modelo para los nuevos Estados de Indiana e Illinois, mientras que estos influenciaron a los estatutos en Michigan y Wisconsin.

En el sur, la independencia trajo un cambio considerable, la jurisdicción parroquial y cuasi-eclesiástica dio paso a una completamente civil y condal, entre 1780 y 1785 cuando los Estados sureños creaban sus constituciones, apareció la figura del supervisor de los pobres, elegido por los propietarios dentro del Condado para recolectar y administrar los fondos de ayuda a través de un impuesto obligatorio.

Con el triunfo de la Independencia y la formulación de la Constitución estadounidense, el tema del bienestar social ocupó un lugar en el nuevo ordenamiento jurídico, el artículo 1º sección 8ª³¹ conocida como la cláusula del Bienestar permitió al Congreso crear impuestos para obtener fondos para los programas asistenciales. Sin embargo, el establecimiento de un sistema político federal y la incapacidad en esos momentos para determinar las responsabilidades y derechos de los ciudadanos por parte de Washington dieron al sistema de bienestar social estadounidense una de sus principales características. A diferencia de varios países europeos, en Estados Unidos no se adoptó un sistema jurídico único que legisle los temas del bienestar social para toda la nación, en su lugar existieron variedad de leyes estatales y locales, a pesar de que muchos de los revolucionarios abogaban ya desde estas fechas por un sistema federal caracterizado por la participación gubernamental de largo alcance, un ejemplo de esto fue la propuesta de Thomas Paine para estructurar un plan nacional para el retiro, en su panfleto “Justicia Agraria” apoyaba el establecimiento de un sistema público de seguridad

31 El artículo primero sección octava a la letra dice “El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.” En esta sección se sobreentiende que el bienestar general hace referencia entre otros a los programas de asistencia pública.

económica para la nueva nación, gravando con un 10% de impuestos la herencia de la tierra lo cual se destinaría a un fondo para repartir entre los necesitados.³²

El liberalismo económico y la asistencia pública.

Las ideas económicas comenzaron a adquirir su forma moderna a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. En economía la desgracia y el fracaso son normales y bajo este contexto Smith ofreció la fórmula para el progreso económico, la sociedad económica liberal, una en la que el orden venía determinado por la competencia y el mercado y no por el Estado, en esta sociedad cada hombre entregado a sus propios recursos trabaja eficazmente para enriquecer a la sociedad.³³ En este ambiente de rechazo al Estado y de confianza en el mercado los trabajadores quedaron relegados a un escenario catastrófico en términos de su seguridad económica, las ideas clásicas de la economía poco se interesaban por las causas y consecuencias de la desigual distribución de la riqueza, se limitaron a teorizar las cantidades necesarias a pagar al trabajador para garantizar la supervivencia de su clase, tal cual lo describe la ley de bronce consolidada por David Ricardo, esta ley establecía que los ingresos de las masas populares, de todos aquellos que de una forma u otra trabajaban para subsistir sea en la agricultura o en la industria, no podían aumentar durante mucho tiempo más allá del nivel mínimo necesario para la supervivencia de la especie.

Si por un lado los economistas clásicos vislumbraban un escenario agreste para el trabajador, la economía clásica siguiendo su lógica anti-intervencionista rechazaba cualquier tipo de participación gubernamental en los factores de la producción criticando especialmente a los programas que otorgaban asistencia a los trabajadores necesitados. Las leyes pobres estuvieron bajo ataques provenientes de los patrocinadores del *Laissez-faire*, estos afirmaban que la posesión y acumulación de propiedad y riqueza, eran un derecho natural con el cual el Estado no debía intervenir, las leyes pobres eran una creación artificial del Estado que gravaba a los hombres de bien para el mantenimiento y cuidado de los necesitados violando el derecho de la propiedad y actuando de una manera moralmente incorrecta. De acuerdo a David Ricardo, ningún proyecto para enmendarlas merecería la más mínima atención si no tenía como último objetivo su completa abolición.³⁴

En el siglo XIX, la vieja aristocracia terrateniente estadounidense con su sentido de

32 Social Security Administration, *Historical background and development of social security*; www.ssa.gov/history/briefhistory3.html

33 John Kenneth Galbraith, *La Sociedad Opulenta*, Ariel, Barcelona, 1969, pag 65

34 *Ibidem*, pag 75.

responsabilidad social y su apoyo a la participación del Estado, fue cediendo terreno a la naciente clase de negocios y a una economía protocapitalista aboliendo el mecanismo de control de precios del Estado y caracterizada por la desintegración de las relaciones entre el patrón y el empleado. Por ejemplo en 1834 el parlamento inglés aprobó una enmienda a las Leyes Pobres considerada como un apoyo a la economía clásica en contra del intervencionismo gubernamental, a través de estas reformas se adquirió una actitud punitiva hacia los pobres, en palabras del Primer Ministro Benjamin Disraeli era un crimen ser pobre en Inglaterra.

Mientras estas ideas económicas triunfaban en la palestra de la monarquía, en Estados Unidos la influencia de los economistas clásicos, de la filosofía del *laissez-faire* y de la negativa hacia la asistencia pública, comenzaron a tener un éxito rotundo.

Los factores que catalizaron este recibimiento en la sociedad estadounidense fueron la tradición religioso-moral del protestantismo y el Segundo Gran Despertar. Ambos elementos se basaban en la creencia de que la salvación dependía ampliamente de factores personales, si una persona fracasaba en el reino de lo religioso y de lo secular era su propia culpa, la ociosidad, malos hábitos, y otras flaquezas humanas eran las responsables, la pobreza y la condenación eran asuntos personales, solo el individuo podía superarlos. Estas perspectivas fueron impulsadas por el hecho de que entre 1800 y 1860 seis millones de extranjeros llegaron a aquel país, entre los inmigrantes se contaban principalmente alemanes e irlandeses católicos empobrecidos que llegaron a los puntos de entrada entre Baltimore y Boston, estos nuevos elementos fueron vistos por las clases medias protestantes como una amenaza, pero sobretudo como una nueva y costosa carga para el tesoro local. Muchas voces comenzaron a exigir la desaparición de la asistencia pública argumentando que con esto se eliminaría la pobreza, obligando a los pobres a emplearse y así a dejar de interpretar a la asistencia como un derecho.

La avanzada intelectual de los economistas liberales, así como la reacción a los programas gubernamentales de parte de las clases empresariales, no impidieron que el Congreso en 1818 aprobara la Ley de Pensión para la Guerra de Revolución, el primer programa de pensión militar de los Estados Unidos, combinando características de un programa de pensiones con los principios de las leyes pobres para proporcionar asistencia a los veteranos de la Guerra de Revolución que se habían empobrecido. Asimismo algunas instituciones de bienestar tanto públicas como privadas habían recibido ayuda federal para proporcionar servicios y asistencia a los indigentes que dejó atrás la Guerra de Revolución.

Con la Guerra de Secesión muchos trabajadores quedaron lisiados repercutiendo de manera directa en su seguridad económica así como en la de las familias que sufrieron la muerte de su sustento económico. Ante esta situación los oficiales públicos y los ciudadanos comenzaron a realizar

actividades asistenciales, dejando de lado las teorías y el apego al liberalismo económico. Los gobiernos estatales aprobaron leyes que permitían a las localidades recaudar fondos para la ayuda a enfermos, despojados y soldados lesionados así como a sus familias.

El triunfo del proyecto unionista trajo consigo la premisa de que el gobierno nacional era supremo y que los gobiernos estatales debían hasta cierto nivel subordinarse a él. El bienestar social, en especial la salud pública, se convirtió en un tema que trascendía al pueblo, la ciudad e incluso a los límites estatales, por ejemplo para hacerle frente a la mano de obra liberalizada del sur que tenía bajos estándares de preparación, en marzo de 1865, el Congreso estableció en el Departamento de Guerra, La Oficina de los Refugiados, Hombres Libres y Tierras Abandonadas, la primera agencia federal de bienestar social del país. Mientras tanto las instituciones apoyadas por los Estados continuaron multiplicándose, la mayoría eran administradas por juntas compuestas por ciudadanos prominentes y por funcionarios públicos nombrados por los gobernadores.

Más importante, ante la serie de soldados que quedaron imposibilitados para trabajar, el gobierno federal creó un programa de beneficios para aquellos discapacitados por la guerra, asimismo los beneficios eran pagaderos para las viudas y los huérfanos. El programa de pensión comenzó poco después del inicio de la Guerra, y fue modificado para incluir con el paso de los años a los veteranos que alcanzaran la tercera edad, consolidándose como un prototipo para los posteriores programas de pensiones.³⁵

Después de lidiar con las consecuencias inmediatas dejadas por la Guerra Civil, entre 1865 y 1900 los Estados Unidos experimentaron una expansión espectacular de las facilidades para la producción y de la producción misma. En 1860 aproximadamente 1 mil millones de dólares fueron invertidos en las plantas manufactureras; el valor anual de los productos manufacturados fue de 1 885 millones de dólares; y un millón trescientos mil trabajadores fueron empleados en las fábricas.³⁶ Durante el medio siglo posterior a la Guerra Civil en los Estados Unidos la gente acumuló fortunas de dimensiones increíbles. Entre 1892 y 1899 los dividendos personales de Rockefeller procedentes de la Standard Oil, llegaron a ser del orden de los treinta a los cuarenta millones de dólares. En 1900 los ingresos de Andrew Carnegie procedentes de sus compañías siderúrgicas fueron del orden de los 23 millones de dólares, estas rentas no estaban sujetas a tributación.³⁷

Junto con esta explosión de la capacidad productiva y de la acumulación de riqueza, el periodo

35 Social Security Administration, *Historical Background and development of social security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

36 *Ibidem*, pag 95.

37 John Kenneth Galbraith, *op cit*, pag 76.

comprendido entre 1870 y 1914 ha sido largamente considerado como el apogeo tanto del sentimiento como de la práctica de la filosofía del *laissez-faire* con su defensa de la mínima intervención del gobierno en la economía. Para los estándares modernos el papel del gobierno en la economía fue de hecho muy pequeño, tanto en términos del impacto fiscal agregado como por la amplitud y naturaleza de la regulación.³⁸

Al tiempo que la época dorada del capitalismo estadounidense llegaba a su clímax, hacia 1870 más de la mitad de los trabajadores adultos de la nación eran granjeros, con el paso de los años la expansión económica ocasionó un desarrollo en la industria y la sociedad se caracterizó por su industrialización y urbanización. El resultado fue una nación de trabajadores que dependían de un flujo continuo de dinero para ellos y para sus familias.³⁹

En este contexto de cambio estructural en la base social y productiva, la pobreza y la miseria se consideraron como un castigo para los débiles por su ausencia de industriiosidad y moralidad. Esta interpretación confinaba a los pobres al fracaso personal, convirtiéndolos en parias de la sociedad, ideas apoyadas en las tesis pseudocientíficas de Herbert Spencer, quien acuñara la frase de la “supervivencia del más fuerte”, considerado como el padre del darwinismo social. Esta teoría afirmaba que el gobierno debería limitarse a asegurar las libertades de los ciudadanos individuales al protegerlos de asaltos sobre ellos y sus propiedades. En Estados Unidos el darwinismo social encontró a su más grande profeta en William Graham Sumner profesor de Yale, el apogeo de esta corriente coincidió como hemos visto con unos tiempos de heroica desigualdad y de increíble ostentación.⁴⁰

Las ideas de Spencer tuvieron muy buena acogida en los Estados Unidos, sin embargo economistas de esa nación comenzaban a dudar de los beneficios del progreso económico, sobre todo de la repartición justa de los mismos. Así como Adam Smith expuso su visión del futuro social, Henry George en su libro *Progreso y Miseria. Indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza* cuestionaba el por qué en épocas de bonanza económica como la que vivía en ese tiempo Estados Unidos tenía que haber tanto trabajo condenado a la ociosidad involuntaria y tanta necesidad, sufrimiento y ansiedad entre las clases trabajadoras. Este economista estadounidense, propuso inclusive la nacionalización de la tierra, para que el progreso fuese ordenado y sus frutos se distribuyeran equitativamente. La tradición del radicalismo popular estadounidense liderada por Henry George, concluía que una gran desigualdad y una gran pobreza eran inevitables si no se llevaba a cabo una gran reforma a la sociedad liberal.

38 Robert, Puth. *American Economic history*. University of New Hampshire. Nueva York, 1982, pag 419.

39 Social Security Administration, *Social Security Programs in the United States*, Julio 1997, pag. 9.

40 John Kenneth Galbraith, *op cit*, pag 79.

Otro de los grandes pensadores estadounidenses que se oponían al supuesto liberal de que el progreso económico traería beneficios para la sociedad en su conjunto, fue Thorstein Veblen quien dudaba mucho que el progreso económico beneficiaría mucho a las masas, debido a que además del problema de la repartición de la riqueza se encontraba la amenaza de las depresiones, consideradas como eventualidades autoreguladas por el mercado de acuerdo a la tesis liberal; pero que en una sociedad industrial y urbana como la que comenzaba a construirse en los Estados Unidos significaba algo más que desempleo e infortunio para los ociosos. Siguiendo a Veblen las depresiones no son desventuras accidentales, son inherentes al conflicto entre la industria y el comercio, y por consiguiente constituyen aspectos orgánicos del sistema con severas consecuencias.

A lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del XX fue cada vez más difícil hacer caso omiso de las depresiones. La actividad comercial experimentó un agudo retroceso en la década de los setenta del siglo XIX a consecuencia de la reanudación de los pagos en especie después de la Guerra Civil.⁴¹ Considerar al ciclo económico como un vaivén normal equivalía a estimar que se corregía a sí mismo, por consiguiente nada se podía hacer. Los puntos de vista ortodoxos sobre el ciclo económico añadían una sensación mucho más generalizada de intranquilidad al prolongado temor de que la pobreza fuere algo normal, a la creciente convicción de que la desigualdad era inevitable y al sentimiento de inseguridad individual que era inherente al modelo competitivo. Detrás de la máscara de esperanza y optimismo subsistía el atormentador miedo a la pobreza, la desigualdad y la inseguridad.⁴²

Estas críticas al *mainstream* del pensamiento económico fueron corroboradas en la década de 1870 cuando en los Estados Unidos tres millones de trabajadores fueron despedidos, la aprehensión estrangulaba los centros comerciales e industriales a lo largo del país, y finalmente en 1877 Estado tras Estado tuvo que hacer uso de las tropas militares incluso de las federales para apagar los desórdenes resultado de los esfuerzos infructuosos de los desempleados por obtener programas de trabajo públicos y de otras formas de asistencia de parte de las autoridades estatales y locales, la amenaza de una revolución parecía inminente. Ante esta situación los ciudadanos privados, los cuerpos de caridad, y las autoridades públicas respondieron a la crisis instalando cocinas de sopa, líneas de pan, así como cabañas gratuitas, distribuyendo carbón, alimentos, vestido e incluso dinero para los pobres.⁴³

Las depresiones de finales del siglo XIX golpearon el corazón de las ideas clásicas del liberalismo económico al tiempo que dejaron en claro que la pobreza y la dependencia no eran expresiones de perversión moral o de fracaso individual. Eran manifestaciones de accidentes,

41 John Kennet Galbraith, *op cit*, pag 87.

42 *Ibidem*, pag 88.

43 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag 95.

enfermedades, pérdida prematura del sostén económico y para el cambio de siglo era más evidente que la pobreza se generalizaba debido al desempleo cíclico y a los bajos salarios, se hacía notorio que las nociones preconcebidas sobre la pobreza debían de ser descartadas. De acuerdo con Robert Hunter para fines del siglo, 10 millones de estadounidenses, uno de cada ocho, eran pobres, viviendo por debajo de los estándares normales de existencia necesarios para la eficiencia industrial.⁴⁴

El descontento popular no se hizo esperar y para 1894 Jacob Coxey un político de Ohio quien también era un industrial, llamó a los desempleados de todo el país a unírsele en un ejército y marchar sobre Washington. Decenas de miles de trabajadores desempleados comenzaron las marchas, pero para el momento en que Coxey y su grupo finalmente llegaron a Washington solo 500 de sus creyentes más fervientes permanecían a su lado.⁴⁵ A pesar de que su marcha fracasó, el ejército de Coxey demostró que la sociedad estadounidense, en específico su clase trabajadora comenzaba a disgustarse por la holgada respuesta de parte del gobierno federal ante la pauperización en sus condiciones de vida.

A comienzos del siglo XX la industrialización, la economía de mercado y la urbanización, hicieron cada vez más demandante el aumento en la asistencia pública. La pobreza había pasado de ser un asunto moral, a un mal endémico del sistema capitalista inherente a la sociedad industrial moderna. Un primer éxito en el reconocimiento de la necesidad de la intervención federal, fue la Conferencia de la Casa Blanca sobre niños desamparados, esta conferencia representó un enfrentamiento al concepto elaborado medio siglo atrás por el presidente Franklin Pierce⁴⁶ acerca de que el gobierno federal no tenía responsabilidad en asuntos referentes al bienestar social. De esta conferencia surgiría también el primer programa asistencial de esa nación, al crear pensiones para las viudas o ayuda a las madres conocido posteriormente como *Aid to Families with Dependent Children* (Ayuda a las Familias con Niños Dependientes), en abril de 1911 Missouri aprobó la primera ley de pensión para viudas en los Estados Unidos, un estatuto que permitía a los condados proporcionar asistencia en efectivo a las madres con niños dependientes.

Este tipo de programas fue parte de un movimiento más amplio que tuvo lugar durante la época conocida como progresista, un tiempo en el que el diseño de este tipo de programas tenía la intención de aumentar la seguridad económica de todos los ciudadanos que eran parte de la sociedad industrial moderna. Entre otros programas se rescatan las propuestas para legislar sobre compensaciones para los

44 *Loc cit.*

45 Social Security Administration, *Historical background and development of social security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

46 Cuando el Congreso aprobó en 1854 una propuesta de ley para apoyar federalmente a los débiles mentales; fue vetada por el presidente Franklin Pierce, quien apoyando el sentir de las clases acomodadas opinaba que era ilegal que el Congreso tenga el poder para hacer ese tipo de provisiones, si aprobaba la propuesta sería subversivo a toda la teoría sobre la cual la unión de estos Estados estaba fundada.

trabajadores, esquemas de seguros para la salud y el desempleo así como pensiones para los adultos mayores retirados de la fuerza laboral.

La crisis de 1929 y el descontento social.

En el cambio del siglo XIX al XX aparecieron movimientos que desde la presión social exigieron al gobierno el establecimiento de seguros sociales, programas asistenciales y en general una mayor participación del ejecutivo federal en la protección de los obreros ante las ya patentes consecuencias de las constantes depresiones en el ciclo económico, sin embargo, la economía clásica en concreto el liberalismo de Smith, Ricardo y Maltus, había reprobado la intervención gubernamental al rechazar esquemas como las leyes pobres, más importante una combinación de sus postulados con las tesis de Spencer llevaron a considerar a la pobreza de la clase proletaria como un castigo y una carga natural al estar desposeídos de las capacidades físicas y morales para asegurarse su propio bienestar. Fue hasta 1870 con el boom económico de los Estados Unidos y la era dorada del capitalismo con sus grandes millonarios y enormes riquezas cuando economistas como Henry George y Thorstein Veblen pondrían en duda los beneficios del esquema liberal de Smith, abogando por reformas profundas de parte del gobierno nacional y rechazando el saber convencional de que las depresiones se autoregulaban y que sus consecuencias no eran de trascendencia, defendiendo la idea de que la intervención gubernamental no era negativa sino incluso necesaria.

Con el paso del tiempo y el reconocimiento de que una sociedad industrial y urbana requiere de un gobierno asistencialista, o por lo menos de la creación de un estado de derecho que proteja a los ciudadanos de la inseguridad económica que esta conlleva, los programas de seguro social se convirtieron en una demanda popular y en una presión para el aparato político. Si una depresión como la de 1877 había obligado al reconocimiento de parte de los gobiernos locales de su responsabilidad, fue necesaria una crisis de consecuencias mundiales para forzar al gobierno y a las clases propietarias a dejar los tiempos y las ideas de Herbert Spencer y David Ricardo del total abstencionismo estatal en la seguridad económica de los trabajadores.

A comienzos del siglo XX el gobierno federal comenzó a aplicar políticas que parecían aumentar su compromiso con los indigentes, las primeras en aparecer fueron las leyes de pensiones para las madres con niños dependientes, las cuales permitían a los niños sin ayuda económica de un padre vivir en casa con sus madres en lugar de ir a instituciones u hogares adoptivos, aprobadas en

varios Estados antes de la Primera Guerra Mundial.⁴⁷

En ese mismo periodo ante el despegue de las ideas socialistas y la expansión del sindicalismo, procesos que enarbolan un trato más justo para los trabajadores, apareció un movimiento empresarial conocido como el capitalismo del bienestar, basado en proporcionar a los trabajadores una serie de beneficios, incluyendo casas, librerías, centros recreativos, esquemas de repartición de utilidades, políticas de seguros de vida y de salud colectivos así como pensiones para el retiro. El capitalismo de bienestar a cambio de estas prestaciones y facilidades negaba a los trabajadores derechos laborales, aquellos acusados de conducta insatisfactoria podían ser despedidos y por lo tanto perder todas sus prestaciones.

En este inicio de siglo arrancó una mayor atención a las demandas de los trabajadores, las compensaciones a los trabajadores se convirtieron en el primer seguro social desarrollado ampliamente en los Estados Unidos, en 1908 el primer programa de compensación para los trabajadores cubría a ciertos empleados civiles federales en trabajos peligrosos. Leyes similares fueron aprobadas en 1911 en algunos Estados para trabajadores de la industria privada.⁴⁸ Los programas de compensación para los trabajadores son financiados casi exclusivamente por los patrones, basados en el principio de que el costo de los accidentes laborales es parte de los costos de producción. Esta fue la primera aplicación del principio de seguro social obligatorio en Estados Unidos ya que los accidentes industriales tuvieron tal frecuencia que su aplicación se convirtió en necesaria, durante la Primera Guerra Mundial se registraron más víctimas entre los trabajadores dedicados a tareas civiles que las sufridas por la Fuerza Expedicionaria Americana.⁴⁹

Durante las primeras dos décadas del siglo XX un número considerable de Estados aprobaron leyes de pensiones para adultos mayores, sin embargo eran estatutos débiles al ser voluntarios y no obligatorios, al tiempo que la mayoría de ellos permaneció inoperante al no recibir la difusión necesaria. En este tiempo se crearon programas de retiro para ciertos empleados gubernamentales a nivel estatal y local, entre ellos estaban los maestros, los oficiales de policía y los bomberos, algunos de estos aparecieron inclusive a fines del siglo XIX como el plan de pensión para los profesores de New Jersey de 1896.⁵⁰ Fue hasta 1929 cuando Nueva York aprobó el primer estatuto efectivo con gran éxito, impulsado por la administración del Gobernador Franklin Delano Roosevelt.⁵¹

Otra área donde el gobierno Federal aceptó de manera temprana su responsabilidad fue en el

47 Social Security Administration, *Social Security Programs in the United States*, Julio 1997, pag 12.

48 *Ibidem*, pag 36.

49 Sergio, Ricossa. *Diccionario de economía*. S. XXI, México 1990. pag. 457.

50 Social Security Administration, *Social Security Programs in the United States*, Julio 1997, pag. 2.

51 Walter Trattner, *op cit*, pag. 135.

aprovisionamiento de beneficios y servicios para las personas que sirvieron en las Fuerzas Armadas. Estos beneficios en un principio consistieron en apoyos para los discapacitados por la guerra, pensiones para viudas y préstamos para obtener terrenos. Posteriormente el énfasis fue puesto en los servicios de pensiones y asistencia médica en el hogar, después de la Primera Guerra Mundial se realizaron previsiones para un sistema de beneficios médicos y hospitalarios.⁵²

En otoño de 1929 ocurrió una caída sin precedentes en la bolsa de valores y tras de ella se prolongó una depresión que impactó a los Estados Unidos de una manera estructural. De 13 a 15 millones de trabajadores perdieron sus empleos, muchos bancos cerraron, millares de ciudadanos perdieron los ahorros de toda una vida, las fábricas permanecieron inactivas, las tiendas tenían pocos clientes y cientos de miles de granjeros fueron forzados a abandonar sus tierras⁵³ como tiempo después sería plasmado en la obra de John Steinbeck *Las viñas de la ira*. Para muchos accionistas el declive espectacular en el valor de las acciones en octubre-noviembre de 1929 produjo pérdidas de papel. Muchas de las personas que tenían acciones podían costear estas pérdidas, su respuesta fue predecible. La mayoría de los hogares restringieron el gasto y esta restricción persistió tanto como el desempleo continuó aumentando. El reducido gasto de parte de los consumidores que continuó hasta 1931 inició una espiral destructiva que aceleró el número de desempleados y de banca rotas.⁵⁴

A la necesidad económica de los indigentes quienes históricamente han requerido de la acción pública y de la asistencia que brinda, la crisis del 29 sumó las demandas de los “nuevos pobres”, las clases medias pauperizadas por el desempleo que no podían ser ayudadas únicamente por las acciones privadas y la filantropía. En este momento de la historia el gobierno federal tuvo que contestar a una nueva serie de demandas entre las que se encontraban pensiones para el retiro, un seguro de desempleo, en general una expansión a nivel federal de los programas con los que algunos estados habían estado experimentando desde comienzos de siglo.

La Gran Depresión resaltó las características de la nueva sociedad estadounidense. Con la industrialización ocurrió un cambio en el origen del ingreso, se pasó de la autosuficiencia agrícola a la dependencia en el salario; la familia nuclear reemplazó a la familia extendida, lo que quiere decir que cada vez más ancianos quedaban expuestos al infortunio y a la enfermedad contando con menos familiares en quienes apoyarse, finalmente la urbanización maximizó la importancia del salario como el principal soporte económico de las familias dejando de lado las seguridades del trabajo y la vida del campo, todos estos elementos explican la relevancia que tuvo el año de 1929 cuando el desempleo

52 Social Security Administration, *Social Security Programs in the United States*, Julio 1997, pag 10.

53 *Ibidem*, pag. 146.

54 Ronald Seavory. *An Economic history of the United States. From 1607 to the present*. Routledge, N.Y. 2006, pag 279.

alcanzó la tasa del 25%, mientras que el dinero pagado por los salarios pasaría del orden de los 50 mil millones de dólares para el año de 1929 a 30 mil millones para 1932.⁵⁵ La tasa de desempleo además subestimaba la severidad de la Depresión, muchos de aquellos con empleo eran trabajadores de medio tiempo o no utilizaban su potencial productivo, los salarios para mediados de la década de los treinta eran una quinta parte de los niveles de 1929, el ingreso de los propietarios y las rentas habían caído dos terceras partes y las ganancias corporativas se habían convertido en pérdidas.⁵⁶

Debido a estas condiciones de inseguridad económica a lo largo de la década de los treinta una serie de manifestaciones públicas dejaron en claro que el poder de organización de la sociedad civil, el aumento de la población asalariada y las depresiones de la economía capitalista traían consigo una nueva demanda para el Estado, el aseguramiento económico de sus clases medias trabajadoras a través de la legislación de seguros sociales. En estos momentos la indigencia deja de ser el centro de atención de la ayuda proporcionada por el gobierno y la pobreza de las clases medias pasó a ocupar un lugar central en las discusiones sobre la política económica, el gasto público y los costos-beneficios que genera la intervención estatal en la oferta laboral.

Ejemplos de descontento social como aquella marcha hacia Washington de 1897 se repitieron a lo largo de la década de los treinta demostrando que la inseguridad de la clase proletaria era una vulnerabilidad no solo para el sistema de libre mercado sino para el sistema político prevaleciente en esa época. Repasemos algunos de los más importantes movimientos sociales de ese entonces para comprender la magnitud de la crisis.

Huey Long gobernador de Louisiana de 1928 a 1932 propuso que el gobierno confiscara la riqueza de los privilegiados y ricos de la nación, su programa “Compartir nuestra riqueza” solicitaba al gobierno federal garantizar a cada familia en la nación un ingreso anual de 5 000 dólares para satisfacer las necesidades de la vida, incluyendo una casa, un trabajo, un radio y un automóvil. Propuso limitar las fortunas privadas a 50 millones, las herencias a 5 millones y el ingreso anual a 1 millón. El programa rápidamente se convirtió en un movimiento, con clubes en cada Estado de la Federación, para 1935 de acuerdo con los organizadores existían 27 000 clubes con 7.7 millones de miembros.⁵⁷

Otro movimiento, quizá el más importante por su posterior influencia en la *Social Security Act* de 1935 fue el Movimiento Townsend, liderado por Francis. E. Townsend un doctor reconocido y respetado de Long Beach, California, identificado como el Campeón de la causa de los viejos. El

55 Social Security Administration, *Historical background and development of social security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

56 Robert Puth. *American Economic History*. University of New Hampshire, N.Y. 1982, pag 485

57 Social Security Administration. *Historical background and development of social security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

propio doctor Townsend al llegar a la tercera edad y encontrarse sin ahorros o prospectivas formuló un plan basado en una pensión de 200 dólares al mes proporcionados por el gobierno federal para cada ciudadano con 60 años o más. La pensión se financiaría a través de un impuesto nacional del 2% sobre las ventas; existían tres requisitos para la elegibilidad, la persona tenía que estar retirada, no tener antecedentes criminales y el dinero tenía que ser gastado dentro de los EE UU por el pensionado en un plazo de 30 días. El Dr. Townsend publicó su plan en un periódico local a comienzos de 1933 y en un plazo de dos años se crearon 7 000 clubes alrededor del país con más de 2.2 millones de miembros.⁵⁸

Durante los treinta California fue virtualmente un horno caliente para los nuevos esquemas de pensiones, uno de los más creativos fue el plan *Ham and Eggs* creado por Robert Noble. El plan se basaba en una petición hecha al gobierno estatal para acuñar una moneda especial llamada *scrip*, pagadera cada semana para los desempleados del Estado con 50 años o más, con el paso del tiempo el plan propuso en lugar de la moneda 30 dólares cada jueves para los desempleados. El plan tuvo más de 300 000 seguidores, en 1938 el gobernador demócrata del Estado apoyó de manera abierta el plan y convocó a un referendium para convertirlo en política estatal. La propuesta fue derrotada por un margen muy corto obteniendo 1, 143, 670 votos a favor en contra de 1, 398, 999.⁵⁹

Otro plan fue el propuesto por el Reverendo Herbert S. Bigelow, quien buscaba una enmienda para que el Estado de Ohio garantizara un ingreso de 50 dólares al mes para personas con 60 años o más que estaban desempleadas y 80 para parejas casadas que vivían juntos. La propuesta del Reverendo se financiaría a través del aumento en el impuesto sobre la propiedad y por la implantación del impuesto sobre la renta.⁶⁰

Un movimiento, quizá más importante por su enfrentamiento directo con la sabiduría convencional de la economía clásica que por su concreción política fue la Tecnocracia. Con raíces en el año de 1918 fue un movimiento intelectual que surgió en la Universidad de Columbia, se basaba en abolir el sistema de precios de la teoría económica clásica y en utilizar los principios de la ingeniería para administrar a la sociedad; creían en el aumento de la producción para el consumo en contra de la producción que solo busca la ganancia y la acumulación de riqueza. La tecnocracia tenía entre sus admiradores a hombres como el novelista H.G. Wells, Theodore Dreiser y al economista Thorstein Veblen. La Tecnocracia sostenía que todas las políticas y todos los acuerdos económicos basados en el sistema de precios eran anticuados y que la única esperanza de construir un mundo moderno y exitoso

58 *Ibidem*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

59 Social Security Administration, *Historical background and development of social security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

60 *Ibidem*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

sería dejar a los ingenieros y otros expertos en tecnología dirigir al país con base en principios de ingeniería. El eslogan del movimiento era “producción para el uso”. Concebían que el retiro podía ser posible desde los 45 años para cada persona debido a la vasta prosperidad que la nueva era de la tecnocracia conllevaría.

Como podemos observar, los movimientos, planes y propuestas electorales relacionados con el desempleo generado por la Gran Depresión con sus crudas consecuencias en el consumo y en la calidad de vida representaban un desafío tanto para la teoría económica clásica como para el sistema capitalista basado en la acumulación de la riqueza. El sistema tenía enfrente una potencial revuelta social pocas veces vista en la historia estadounidense, sindicatos, reverendos, universitarios y retirados se alineaban con los “nuevos pobres” y sus demandas por un gobierno federal más activo, que complementara o mejorara los programas estatales de asistencia social.

Tiempo antes de la aprobación de la *Social Security Act* respuesta dada desde el oficialismo federal a dichas demandas, se llevaron a cabo políticas implementadas por el gobierno federal de 1931 a 1935 que tenían como objetivo combatir las consecuencias de la Depresión y aminorar el descontento de los desempleados y retirados, esta serie de políticas fueron englobadas en el *New Deal*.

El legado de la Gran Depresión fue el *New Deal*, la primera y decisiva intervención del gobierno federal en la operación de la economía estadounidense.⁶¹ La retórica de la campaña de Roosevelt en 1932 fue ambigua y contradictoria, no aclaraba si su gobierno expandiría los experimentos realizados en Nueva York una vez alcanzada la presidencia, se debatía entre la disciplina fiscal contraria al endeudamiento público y el progresismo a favor del gasto público que garantizara el consumo, el empleo y los ingresos tan vitales para las familias de una sociedad industrial. A pesar de los vaivenes en sus declaraciones afirmando que, “El país demanda una experimentación atrevida y constante” al tiempo que defendía que “[...] la reducción en el gasto federal como uno de los temas más importantes de esta campaña, en mi opinión, es la contribución más directa y efectiva que el gobierno puede hacer a los negocios”,⁶² el electorado lo apoyó, en gran parte debido a la serie de programas de gasto público que llevó a cabo en Nueva York cuando fue gobernador; por ejemplo la legislatura de ese Estado bajo el señalamiento de Franklin D. Roosevelt actuó para proporcionar asistencia de desempleo a ciudadanos sin trabajo, William Hudson en octubre de 1931, fungiendo como Director Ejecutivo del Consejo para el Bienestar de la Ciudad de Nueva York, dirigió una carta al presidente Hoover solicitando ayuda para el desempleo, no como un asunto de caridad sino de derecho, Hoover se negó a

61 Ronald Seavoy. *An Economic history of the United States. From 1607 to the present*. Routledge, N.Y. 2006, pags. 282-283.

62 *Ibidem*, pag 282-283.

actuar.⁶³

El comportamiento errático del candidato demócrata a la sucesión presidencial fue opacado por la posición reacia y conservadora del presidente Hoover. Para él la ayuda era un asunto moral no solamente económico, la caridad privada esta bien, pero la ayuda pública, especialmente de parte del gobierno nacional, era un regalo; en su opinión retrasaría las fuerzas naturales ya en acción para restaurar la prosperidad, dañaría el crédito y la solvencia del gobierno, sofocaría la ayuda voluntaria, era inflexible y no podría responder a las necesidades locales, establecería burocracias politizadas, lesionaría la libre empresa, era ilegal y finalmente pondría en riesgo al gobierno democrático.⁶⁴ Su postura quedó aún más clara cuando en diciembre de 1930 aprobó la apropiación de parte del Congreso de 45 millones de dólares para alimentar a animales afectados de granjeros de Arkansas pero se opuso a 25 millones adicionales para alimentar a los granjeros y a sus familias.⁶⁵ Cuando el representante John Garner y el senador Robert Wagner solicitaron 2.6 mil millones de dólares para programas públicos federales, argumentando que tal proyecto regresaría a la gente al trabajo y estimularía la economía, Hoover vetó la medida declarando que “nunca antes en la historia completa de la nación alguien había hecho tan peligrosa sugerencia”.⁶⁶

A pesar de su posición reacia a la acción gubernamental, en el año de 1931 antes de abandonar la presidencia aprobó la Ley de Ayuda de Emergencia y de Construcción para prestar a los Estados hasta 300 millones de dólares para emplearlos en el diseño de ayuda y trabajo de asistencia para personas necesitadas; sin embargo la medida fracasó al estar basada en préstamos en un contexto en el que las gobernaturas locales y estatales eran insolventes.

Con la entrada de la administración Roosevelt comenzaron varios programas federales que tenían la finalidad de resolver el problema del desempleo. Por ejemplo los Cuerpos Civiles de Conservación tomaron miles de jóvenes desempleados fuera de las calles y de los tiraderos rurales y los pusieron a trabajar en reforestación y en el control de incendios e inundaciones; la Administración de Obras Públicas proporcionó empleo para millones de ciudadanos en programas diseñados para estimular a las industrias deprimidas, especialmente en el sector de la construcción; la Administración Nacional para la Juventud proporcionaba trabajos de medio tiempo para estudiantes de preparatoria y universidad con la finalidad de que pudieran ganar el capital suficiente para completar su educación. En los primeros cien días después de la inauguración del gobierno de Roosevelt, una amplia gama

63 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 150.

64 *Ibidem*, pag. 152.

65 *Loc cit*

66 *Op Cit*, pag. 153.

legislativa fue aprobada. Algunas de las nuevas leyes aprobaron programas de ayuda con la intención de disminuir la cantidad de desempleados. Otros programas fueron diseñados para producir la recuperación económica. Un tercer bloque estaba orientado hacia la reforma, una mayor regulación de parte del gobierno en la economía fue una característica de esas medidas reformistas.⁶⁷

Una de las primeras y más importantes medidas de asistencia federal fue la Ley Federal de Ayuda de Emergencia aprobada en mayo de 1933, al comienzo puso a disposición 500 millones de dólares de fondos federales para distribuirlos como donaciones para los Estados con la finalidad de utilizarlos para la asistencia a los desempleados, más importante la ley creó la Agencia Federal de Ayuda de Emergencia que junto con los demás programas creó casi cinco millones de empleos hasta su finalización en 1934.⁶⁸

Junto con los programas de ayuda federal (que no tardaron en ser eliminados por Roosevelt a mediados de los treinta ante las presiones por disminuir el déficit manteniendo e incluso agravando la Depresión) el gobierno se movilizó para aplicar desde la Reserva Federal las medidas que la sabiduría convencional económica recetaba. En 1933 comenzó un programa modesto de expansión monetaria, comprando 600 millones de dólares en bonos y reduciendo la tasa de descuento. Sin embargo, para esa década el impacto de esa medida fue reducida por la tendencia de los bancos comerciales a mantener reservas mucho más grandes que las requeridas por la ley. Los bancos también concentraron sus inversiones en la compra de seguridades del gobierno en lugar de hacer préstamos a los solicitantes privados.⁶⁹ Este escenario se configuró en una *Trampa de Liquidez*, la cual se caracteriza porque existe e incluso se aumenta el capital disponible, los intereses a pagar por adquirir deuda son reducidos por parte del Banco Central y sin embargo, la inversión, la producción y el crédito se mantienen reducidos.

Para entender la gravedad del escenario que se presentó en la década de los treinta haremos una breve descripción acerca de la *Trampa de Liquidez*. El comportamiento normal en una economía es el siguiente: un nivel menor en los precios (como el que hemos observado) conduce a una mayor cantidad de Dinero disponible (introducción de más Capital de parte de la Reserva Federal), lo cual conduce a una tasa de interés menor, lo cual lleva a una mayor inversión y por lo tanto a un mayor consumo.⁷⁰ Sin embargo lo que ocurrió en los treinta fue que un aumento en la cantidad de dinero disponible no condujo a un mayor consumo. La razón de esto es que la tasa de interés era casi igual a cero, y por lo tanto no podía seguir cayendo para atraer la inversión,⁷¹ además de la *Trampa de Liquidez*, la política

67 Robert, Puth. *American Economic History*. University of New Hampshire. N.Y. 1982, pag 489.

68 *Ibidem*, pag. 499.

69 *Loc cit*.

70 Paul Krugman. *Can Deflation be prevented?*. <http://web.mit.edu/krugman/www/deflator.html>

71 *Loc cit*.

monetaria de los treinta no fue efectiva para combatir la espiral de caída en los precios y los salarios conocida como *Deflación*.

En una Deflación hay muy poco gasto, la política fiscal apropiada es incrementar las inyecciones netas de poder de compra en la economía a través del gasto deficitario. La propia política contracíclica requiere que el gasto del gobierno exceda sus ingresos impositivos (impuestos), la reducción de los ingresos es financiada ya bien a través de la creación de nuevo dinero por el banco central o a través del préstamo de fondos que permanecerían de otra manera inactivos.⁷² Por lo tanto el gasto que el gobierno federal mantuvo hasta 1934 fue una política necesaria y correcta ante la contracción en la inversión y la concatenante caída en el empleo. Las presiones deflacionarias son esencialmente estructurales, el equilibrio económico de la tasa de interés real es negativo, y por lo tanto incluso con una tasa de interés nominal cercana al cero, esta permanece sin tener efectos y genera una deflación gradual a menos que los tomadores de decisiones de alguna manera creen las expectativas de suficiente inflación (alza en los precios y los salarios).⁷³ Y esto solo se lograría si el gobierno federal participaba de una manera más activa en la economía, no solamente controlando la tasa de interés, ya que en esta década la política monetaria conservadora había probado su ineficiencia.

El cambio observado en la década de los treinta no fue solamente un viraje hacia la ayuda gubernamental en contra de las tesis liberales, fue una respuesta estructural ante la aparición en esa sociedad de un tipo de desempleo originado no como resultado de la competencia o fracaso de las empresas, sino como un malestar generalizado ocasionado en el caso particular de la Gran Depresión por una caída en el consumo y el subsecuente desplome de precios y salarios, es decir ante la aparición de una crisis deflacionaria.

En este escenario de caída de la inversión, despidos masivos y contracción en la producción, la seguridad económica de los asalariados se vio comprometida, la inversión había caído de 40.4 mil millones de dólares en 1929 a solo 5.3 mil millones en 1933, lo que representaba un escenario agreste para el asalariado de la clase media debido a que no existía inversión que generara los empleos necesarios.⁷⁴

Como hemos visto cuando los salarios y los precios caen surge una crisis deflacionaria, en la cual los desempleados no pueden adquirir productos lo que daña al sistema productivo en general y ocasiona un ciclo de despidos y reducción en los precios. La gran cantidad de capital sin utilizar inhibiría cualquier nueva inversión hasta que fuese reutilizado, y eso solo ocurriría si la demanda

72 Robert, Puth. *American Economic History*. University of New Hampshire. N.Y. 1982, pag 494.

73 Paul Krugman. *Deflationary Spirals*. <http://web.mit.edu/krugman/www/spiral.html#Figure%201>

74 Robert, Puth. *American Economic History*. University of New Hampshire. N.Y. 1982, pag 487.

agregada se incrementara de alguna manera.⁷⁵

Ante este panorama la acción gubernamental parecía necesaria para reactivar la demanda, ocupando el lugar abandonado por los inversionistas privados. Desde 1932 y de manera intermitente durante toda la década de los treinta el gobierno federal arrancó una intervención en la economía a través de programas que intentaron recuperar el empleo y aumentar la demanda agregada; pero no sería hasta 1936 con la aparición de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de John Maynard Keynes que la economía clásica vería desafiada su teoría acerca de la autoregulación de los mercados, la primacía de la política monetaria y su dogma socio-político del retrotraimiento del Estado.

De acuerdo con Keynes el pleno empleo del trabajo depende de un nivel suficientemente alto de producción constante de bienes de consumo y de bienes de inversión, elemento que se deprimió en la década de los treinta. Si por cualquier motivo se ahorra más o disminuye la propensión al consumo, es necesario que se invierta más a fin de mantener la producción global en pleno empleo. La contracción de los consumos puede deteriorar el estado de la expectativa empresarial y traducirse en una reducción de las inversiones.⁷⁶ Los economistas clásicos habrían invocado correcciones de los precios, capaces de equilibrar de nueva cuenta el mercado y de eliminar la desocupación. Uno de los precios que debería de cambiar es el precio del dinero, es decir la tasa de interés. Los ahorradores verían su conveniencia no en detener el dinero ahorrado, sino en ofrecerlo en préstamo, por ejemplo adquiriendo obligaciones y por lo tanto lucrando con el interés,⁷⁷ sin embargo como lo hemos descrito, los préstamos y las inversiones durante la década de los treinta no siguieron el comportamiento normal que prevé la economía clásica dejando una laguna tanto teórica como práctica en términos del combate a una crisis deflacionaria.

La política económica de Keynes para contrarrestar este mal se basa en la expansión del gasto público cada vez que el gasto privado se muestre insuficiente, el gasto público aparece como más seguro en la dosificación, más rápido para traducirse en efectos benéficos, más simple y previsible en la transformación de sus efectos a toda la economía. La conclusión de Keynes es que no hay ningún automatismo seguro que regule el mercado de trabajo, la desocupación puede no eliminarse sola, sino incluso empeorar si se deja obrar al mercado.⁷⁸

La crisis capitalista en la visión keynesiana tiene un remedio muy sencillo que es el aumento de la demanda total de productos, aumento provocado por el gobierno en caso de que no haya un aumento

⁷⁵ *Loc cit.*

⁷⁶ Sergio, Ricossa. *Diccionario de economía*. S. XXI, México 1990. pag. 453.

⁷⁷ *Loc cit.*

⁷⁸ *Ibidem*, pag. 455.

automático. El remedio fue utilizado antes de que Keynes lo teorizara, Hitler fue un keynesiano *ante litteram* a fuerza de supercarreteras y armamentos, en 1935 había logrado comprimir el desempleo a un mínimo casi tolerable.⁷⁹ Se entiende que el remedio, además de simple es tosco, no sirve mas que en los casos de desocupación difusa en todos los sectores y con referencia tanto al trabajo como al capital. Keynes por lo tanto no se refiere a cualquier tipo de desempleo, sino solamente al que no depende de defectos en los factores productivos, al desempleo conocido como involuntario, un malestar generalizado en el sistema económico que no se pudo solucionar por las fuerzas del mercado.

De acuerdo con la amplia visión liberal⁸⁰ de los que introdujeron por vez primera el sistema keynesiano en los Estados Unidos, la regulación de la demanda agregada, la suma total de los gastos en un momento dado, no exigía una revisión fundamental del Estado dentro del sistema económico. Cuando se produjese paro forzoso o tuviese lugar un ritmo inadecuado de crecimiento, como en este periodo, el gobierno aumentaría sus gastos en finalidades útiles sin que hubiese un aumento paralelo en los impuestos. Cuando no fuese necesario este apoyo al sistema económico, los gastos serían diferidos o incluso reducidos y lo mismo sucedería con el déficit. Esta regulación sería complementada y reforzada por un aumento automático en determinados gastos, especialmente los destinados a subsidios de paro, previsión social y soporte de los precios agrícolas en periodos de paro forzoso y de crecimiento inadecuado y por la correspondiente reducción en periodos de elevada ocupación y de rápida expansión, como en los años de la inflación descontrolada.

Tanto la teoría keynesiana como el *New Deal* de Roosevelt representaron puntos de inflexión en la tradición económica occidental y en la forma de entender y manejar la relación entre el gobierno y los factores de la producción en la economía. El desempleo, el descontento social y la incapacidad de la teoría clásica para resolver la crisis deflacionaria y la trampa de liquidez forzaron al gobierno a emprender políticas reguladoras del sistema económico, desde La Ley de la Banca de 1935 que centralizó el control del crédito de parte del gobierno federal, hasta la *Fair Labor Standards Act* de 1938 que legislaba sobre salarios mínimos.⁸¹

Una de las piedras angulares del Estado de Bienestar estadounidense, fue el diseño de políticas microeconómicas para mejorar la demanda agregada como recomendaba Keynes, esto se tradujo en la instauración a nivel nacional en 1935 de programas de protección al ingreso, es decir, de seguros sociales para los desempleados y retirados incluyendo los programas históricos de asistencia a los

79 Sergio, Ricossa. *Op cit*, pag 458.

80 Galbraith emplea el término liberal como una categoría para diferenciar a los economistas favorables al gasto público y seguidores de la teoría de Keynes en contraposición a los economistas conservadores que creían en la sociedad liberal de Smith.

81 Ronald Seavoy. *An economic history of the United States. From 1607 to the present*. Routledge, N.Y. 2006, pag 283.

discapacitados e indigentes, contenidos todos ellos en la *Social Security Act*.

3. Social Security Act

1935

“La democracia ha desaparecido en varias otras grandes naciones porque la gente de esos pueblos se cansaron del desempleo y la inseguridad, en la desesperación escogieron sacrificar la libertad con la esperanza de obtener algo para comer. Nosotros, en Estados Unidos, sabemos que nuestras instituciones democráticas pueden ser preservadas y hacer que funcionen, la operación práctica del gobierno democrático es igual a la tarea de proporcionar protección a la seguridad de las personas”⁸²

Franklin D. Roosevelt

Con la crisis de 1929 y la aparición del *New Deal* la idea de un gobierno progresista e intervencionista en la economía parecía no solo aceptable sino necesaria para los ejércitos de desempleados pertenecientes a la clase media que habían descendido por debajo de la línea de la pobreza. La tradición económica clásica se consideró a partir de entonces como una postura conservadora y contraria a las acciones progresistas que seguían los principios keynesianos de política fiscal activa con sus característicos aumentos en el gasto público y en el déficit, ambos tachados de negativos por parte de los seguidores de Smith. Los conservadores seguían abogando por los automatismos del mercado, afirmaban que la depresión se resolvería por sí misma y por lo tanto se encontraron en franca oposición a los programas del *New Deal*, defendiendo las tesis liberales del siglo XVIII y reclamando su reinstauración.

Tras varios siglos de interacción entre los indigentes y el Estado, la Gran Depresión inauguró una nueva obligación para el Estado con referencia a las clases medias empobrecidas. El consumo de la clase media había pasado a ser un componente vital para la economía estadounidense y este dependía del salario el cual en condiciones como las de los treinta estaba determinado por un gobierno activo en la inversión y sobre todo en el aseguramiento del ingreso para los trabajadores. Como lo refiere la cita del presidente Roosevelt la respuesta gubernamental, la política microeconómica de estabilización de la demanda agregada, tenía que ser coherente con el capitalismo y las instituciones democráticas de la sociedad estadounidense por lo que el presidente en el año de 1934 conformó una Comisión para

82 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 256.

preparar la legislación que pudiese garantizar la seguridad económica de los trabajadores sin caer en modelos o propuestas tan radicales como los enarbolados por el movimiento *Ham & Eggs* que llegaban al extremo de repartir la riqueza poniendo en duda las bases mismas del capitalismo.

En el sentido más inmediato, la *Social Security Act* fue producto de un reporte del Comité sobre Seguridad Económica creado por el presidente Roosevelt a comienzos del verano de 1934,⁸³ el Comité fue presidido por la Secretaria del Trabajo Frances Perkins. Los expertos a favor del esquema de los seguros sociales integraron el personal del Comité de inicio a fin, garantizando prácticamente que recomendarían la creación de un programa de seguro social para cubrir los riesgos de la senectud y el desempleo.⁸⁴ Además de la Secretaria del Trabajo, el Comité estuvo conformado por el Secretario del Tesoro Henry Morgenthau Jr.; el Procurador General Homer S. Cummings; el Secretario de Agricultura Henry A. Wallace; y el Administrador de la Ayuda Federal de Emergencia Harry L. Hopkins. Junto con el Comité el presidente solicitó que un Consejo Asesor compuesto por representantes prominentes del público en general fuese conformado, este Consejo se compuso de 23 miembros presidido por Frank P. Graham presidente de la Universidad de North Carolina, entre otras personalidades el Consejo incluyó al Presidente de la Compañía General Electric, Gerald Swope; a Walter C. Teagle Presidente de la Standard Oil Co; a William Green Presidente de la *American Federation of Labor*; y a Monseñor John A. Ryan Presidente de la *National Catholic Welfare Conference*.⁸⁵

Debido a que el seguro social a nivel federal era en muchos sentidos una innovación sin precedentes, mucho del trabajo técnico del Comité consistió en una investigación de los seguros sociales que existían en Europa así como en la documentación de las circunstancias económicas de los Estados Unidos en ese periodo.⁸⁶ Los seguros sociales europeos eran anteriores al siglo XX, por ejemplo Bismarck estableció en 1880 un sistema nacional de seguros sociales en Alemania. El canciller de hierro en un intento por contrarrestar los atractivos del socialismo marxista y comprendiendo que una clase trabajadora sana y satisfecha engrandecería a Alemania, se apropió de las ideas de economistas como Adolf Wagner y Gustav von Schmoller e introdujo los seguros sociales con carácter obligatorio, aplicándolos a toda la nación. Este programa fue ampliado tras la Primera Guerra Mundial incluyéndose seguros de desempleo, vejez y enfermedad.⁸⁷

En noviembre de 1934 el Comité patrocinó el primer foro nacional sobre Seguridad Social. La

83 El Comité fue crado el 29 de junio de 1934 tras la Orden Ejecutiva # 6757

84 Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag. 24

85 Social Security Administration. *National Conference on Economic Security*. <http://www.ssa.gov/history/mayflower.html>

86 *Ibidem*, <http://www.ssa.gov/history/mayflower.html>

87 Sergio, Ricossa. *Diccionario de economía*. S. XXI, México 1990. pag. 485.

intención era que expertos y el público en general pudieran reunirse con el Comité y ofrecer sus experiencias en el desarrollo de la propuesta legislativa, a la reunión asistieron 150 invitados de todos los Estados Unidos considerados expertos en la materia.⁸⁸

El primer problema con el que se enfrentó el Comité y que persiste hasta nuestros días, fue el tema del financiamiento de los seguros sociales. El seguro social se apoyaría en los impuestos, la pregunta que surgió era en qué impuesto se basaría. En ese entonces, el impuesto sobre la renta proporcionaba un medio muy incierto de recolectar dinero para los proyectos sociales, ya que era una época en la que 95% de los estadounidenses no pagaban ese impuesto. La alternativa fue un impuesto sobre la nómina, el personal que trabajó sobre este tema recomendó un aumento gradual de la tasa impositiva para responder al crecimiento poblacional de quienes se retiraran en el futuro, el impuesto se pagaría entre el patrón y el empleado y se basó en el hecho de que los trabajadores jóvenes pagarían el retiro de los más viejos debido a que en el comienzo de la legislación los trabajadores cercanos o que ya tenía 65 años al no haber generado un ahorro no podrían recibir los beneficios de la nueva legislación a menos que se utilizara esta previsión.

El resultado final del Comité fue un estudio de 13 volúmenes sobre el tema de la seguridad económica, junto con éste formularon una síntesis de 50 páginas entregado como un Reporte para el Congreso así como una propuesta legislativa. El 17 de enero de 1935 el Presidente introdujo el reporte del Comité tanto a la Cámara de Representantes como al Senado para su consideración simultánea. Las audiencias se llevaron a cabo en el Comité de Recursos de la Cámara de Representantes y en el Comité Financiero del Senado. Finalmente la propuesta fue aprobada y ratificada por el Presidente el 14 de agosto de 1935.

Esta ley respondió en especial a las demandas sociales de la década de los treinta esgrimidas por los retirados y ancianos, la *Social Security Act* creó un programa de seguro social federal diseñado para pagar a los trabajadores retirados con 65 años o más un ingreso continuo después del retiro.⁸⁹ Se creó una cuenta en el Tesoro de los Estados Unidos conocida como la Cuenta de Reserva para los Adultos Mayores, los beneficios serían pagaderos solo a los trabajadores retirados a la edad de 65 años, se basaban en contribuciones hechas a través de impuestos sobre la nómina que el trabajador realizó durante su vida. Los impuestos comenzarían a recolectarse en 1937 y los beneficios a pagarse en 1942, después de una enmienda realizada en 1939 los pagos se adelantaron a 1940. La ley de 1935 cubría únicamente a los trabajadores de la industria no agrícola y comercial (hoy en día casi todos los trabajos

88 Social Security Administration. *National Conference on Economic Security*. <http://www.ssa.gov/history/mayflower.html>

89 Social Security Administration. *Historical Background and Development of Social Security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

están cubiertos).⁹⁰

Junto con el Programa de seguro social destinado a los retirados, contenido en el título II de la *Social Security Act*, se crearon los siguientes programas asistenciales y programas de seguro social:

1) Coherente con el pasado asistencialista y la importancia del localismo como base de los programas estatales, la Ley preveía donaciones federales a los Estados para programas de asistencia a los adultos mayores, el Título I destinaba para finales de 1936 la suma de 49 millones de dólares para permitir a los Estados proporcionar asistencia financiera, en la medida de sus posibilidades, a individuos de la tercera edad que fuesen necesitados y que además no calificaban para el seguro social.⁹¹ Los planes estatales para poder obtener las donaciones federales debían garantizar que estarían en funciones en todas las subdivisiones políticas del Estado y que contarían con la participación financiera del Estado.

2) El Título III proporcionaba donaciones federales a los Estados para la administración de compensaciones por desempleo, es decir, creaba un seguro de desempleo administrado entre la Federación y los Estados. Para finales de junio de 1936 autorizaba la apropiación de 4 millones de dólares y para cada año fiscal posterior a esa fecha la suma de 49 millones de dólares.⁹² Cada Estado administra su propio programa dentro del marco de una guía nacional promulgada bajo esta ley. El seguro de desempleo está diseñado para proporcionar un reemplazo parcial al ingreso de empleados regulares miembros de la fuerza laboral quienes involuntariamente se convirtieron en desempleados. Para calificar a los beneficios el trabajador debe registrarse en una oficina pública de empleo, debe tener una cantidad preestablecida de horas laboradas y ganancias obtenidas durante un periodo de tiempo establecido por cada Estado y estar disponible para trabajar o ser capaz de trabajar.

La cantidad de beneficios semanales que un trabajador puede recibir mientras esté desempleado varía de acuerdo a la fórmula de beneficios utilizada por cada Estado y por las ganancias del trabajador. La cantidad de semanas durante las cuales los beneficios son pagaderos van de 1 a 39 semanas, la duración más común es de 26. Los trabajadores que han cumplido con su plazo pueden ser seleccionados para pagos adicionales por hasta 13 semanas bajo un programa permanente de beneficios extendidos durante periodos de alto desempleo.⁹³ Originalmente la cobertura estaba limitada a los empleos cubiertos por la Ley Federal de Impuesto de Desempleo, la cual se relaciona principalmente a trabajadores industriales y comerciales en la industria privada.

90 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. pag. 17.

91 House of Representatives 7260. *The Social Security Act*. Washington 1935. Título I sección 1.

92 *Ibidem*, Título III sección 301

93 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. pag 33.

Para inducir a los Estados ha aprobar leyes de seguro de desempleo, la *Social Security Act* proporciona un incentivo fiscal a través de la deducción de impuestos. Un impuesto nacional sobre la nómina fue establecido para los patrones que empleaban a ocho o más trabajadores por 20 semanas o más en un año. Los patrones que pagaban impuestos a Estados con una ley aprobada de seguro de desempleo podían deducir hasta un 90% de los impuestos estatales con base en lo pagado al impuesto nacional.⁹⁴ Todas las contribuciones recolectadas bajo las leyes estatales son depositadas en el fondo fiduciario de desempleo del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El fondo es invertido en su totalidad, pero cada Estado tiene una cuenta separada a la cual deposita y a la cual los intereses generados son acreditados. En cualquier momento, un Estado puede retirar dinero de su cuenta en el fondo, pero solo para pagar beneficios. Los beneficios de seguro de desempleo son pagados exclusivamente a través de fondos públicos, los planes privados no pueden sustituir a los planes estatales.⁹⁵ Para julio de 1937 cuarenta y ocho Estados y los entonces territorios de Alaska y Hawai así como el Distrito de Columbia habían aprobado leyes de seguro de desempleo.

3) El Título IV otorgaba donaciones a los Estados para ayudar a los niños dependientes. La ley preveía utilizar casi 25 millones de dólares para programas estatales destinados a ayudar a niños necesitados para el año fiscal de 1936.⁹⁶ Este programa se enfocaba en la ayuda a niños menores de 16 años que estaban desprovistos del apoyo de sus padres debido a su muerte, ausencia continua del hogar, o por incapacidad física o mental, la condición era que estos niños debían de vivir con algún familiar.

4) El Título V basado en un esquema de programas asistenciales al igual que el anterior, preveía donaciones federales para el bienestar de madres y niños. Este título estaba dividido en tres partes, la primera versaba sobre los servicios de salud para los niños y sus madres, disponía de \$3, 800, 000 dólares para utilizarlos en pagos estatales con la finalidad de mejorar la tasa de natalidad.⁹⁷ La segunda parte hacía referencia a servicios para niños lisiados, este programa estaba diseñado para ser aplicado especialmente en las áreas rurales así como en áreas que sufrían severos problemas económicos, la finalidad era localizar niños lisiados y proporcionarles servicios y cuidados médicos, quirúrgicos y correctivos así como para la instalación de facilidades para el diagnóstico y hospitalización, la Ley preveía otorgar a los Estados \$2, 850, 000 dólares para el año fiscal de 1936.⁹⁸

La tercera parte del programa estaba dedicado a los servicios de bienestar infantil. La ley buscaba especialmente en áreas rurales el establecimiento, expansión y fortalecimiento de servicios de

94 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008*. pag 82.

95 *Loc cit*.

96 House of Representatives 7260. *The Social Security Act*. Washington 1935. Título IV sección 401.

97 *Ibidem*, Título V sección 501.

98 *Ibidem*, Título V sección 511.

bienestar público para la protección y cuidado de niños sin hogar, dependientes y descuidados, así como de niños en riesgo de convertirse en delincuentes. Esta sección de la ley autorizaba la suma de \$1,500, 000 dólares para la cooperación entre las agencias estatales de bienestar público y la Oficina de Bienestar Infantil de los Estados Unidos.⁹⁹

5) El Título VI hacía referencia a los Trabajos de Salud Pública. Tenía la finalidad de ayudar a los Estados, condados, y distritos de salud en el establecimiento y mantenimiento de servicios públicos de salud adecuados, incluyendo el entrenamiento de personal para el trabajo médico, autorizando la suma de \$8,000,000 para el año fiscal 1936.¹⁰⁰

Este título contenía otro programa dedicado a la protección de la salud, otorgaba \$2,000,000 de dólares para la investigación de enfermedades y problemas de sanidad.¹⁰¹

6) Finalmente el Título X otorgaba donaciones a los Estados para ayudar a los invidentes. El título estaba dirigido a las personas necesitadas que fuesen invidentes quienes recibirían atención por parte de los Estados a través de la donación de \$3,000,000 de dólares.¹⁰²

La *Social Security Act* de 1935 innovó al introducir dos seguros sociales a nivel nacional, el de desempleo y el de pensiones para el retiro. En muchos de los casos expandió y fortaleció programas Estatales que venían funcionando desde comienzos del siglo XX manteniendo además la relevancia de los programas asistenciales, que no requieren de historial laboral a diferencia de los seguros sociales. A pesar de que la intención de dicha ley era mejorar las condiciones de vida de los afectados por la Gran Depresión, su impacto en la economía, sobre todo en el consumo y en el alivio del desempleo fue muy poco importante. La trascendencia de la ley residió más bien en el reconocimiento de parte del gobierno federal de su obligación con la seguridad económica de los trabajadores.

La necesidad de resguardar la seguridad económica de la clase trabajadora se deriva de las consecuencias que ocasiona el debilitamiento de la demanda ocasionada por la pérdida del salario, convirtiéndose en un ciclo destructivo de desempleo y reducción del consumo. El reconocimiento de la responsabilidad gubernamental en el aseguramiento económico de los trabajadores, a través de la *Social Security Act* se tradujo en el mantenimiento del poder de compra de las clases medias trabajadoras a través de los seguros sociales, y del restablecimiento del orden social gracias a los programas asistenciales que combatían la delincuencia infantil a través de donaciones federales a gobiernos estatales como lo preveía el Título V, la seguridad social fue un tema que a consecuencia de

99 *Ibidem*, Título V sección 521.

100 *Ibidem*, Título VI sección 601.

101 *Ibidem*, Título VI sección 603.

102 *Ibidem*, Título X, sección 1001.

la Gran Depresión puso en duda la hegemonía de las leyes del mercado defendida por la visión clásica de la economía.

La inseguridad formaba parte integrante del modelo de la sociedad competitiva. El productor o el obrero individuales podían experimentar en cualquier momento una repentina disminución de sus fortunas. La inseguridad era útil, puesto que animaba a los hombres, a los hombres de negocios, a los obreros y a quienes trabajaban para sí mismos, a prestar su máximo y más eficiente servicio, ya que quienes no lo hacían así recibían un severo e impersonal castigo.¹⁰³ Como lo refiere Galbraith, la inseguridad era más una virtud que un malestar para la economía clásica, aseguraba la supervivencia del más fuerte parafraseando a Spencer, al tiempo que garantizaba el desarrollo y evolución de las empresas, sin embargo la inseguridad que es bien vista para el factor trabajo, para la industria desde tiempo antes de la introducción de los esquemas de seguro social, era una amenaza que debía ser erradicada.

La eliminación de la inseguridad económica fue introducida por las empresas comerciales respecto de sus operaciones, la principal causa de inseguridad residía en la competencia y en los movimientos libres e imprevisibles de los precios en un mercado de competencia perfecta, el supremo objetivo era el monopolio o el control absoluto de la oferta y por consiguiente del precio por parte de una única firma, asimismo existían los convenios de precios y de producción, la determinación legal del precio, las restricciones para el establecimiento de nuevas empresas, la protección mediante aranceles y muchos otros medios que producían un efecto moderador de la inseguridad inherente a una economía de competencia. Además, la gran empresa moderna se resiste a los cambios en el gusto de los consumidores mediante su publicidad. La empresa a diferencia del obrero, del agricultor o de cualquier otro ciudadano individual ha podido reducir su inseguridad sin solicitar abiertamente el auxilio del gobierno.¹⁰⁴

De acuerdo con John Kenneth Galbraith, el gobierno federal en la década de los treinta intervino por vez primera con fondos de previsión social y de socorro para proteger al individuo de la desventura económica. A esto siguió la seguridad social.¹⁰⁵ Se llegó a la conclusión de que la vida industrial moderna era algo extraordinariamente arriesgado; el obrero vivía en constante peligro de verse destrozado por la creciente complejidad de la máquina social a la que servía, a medida que el salario real del trabajador aumenta y también la ocupación es más segura, el paro forzoso y la ausencia

103 John Kenneth Galbraith. *La sociedad opulenta*. Ariel, Barcelona, 1969, pag. 109.

104 *Ibidem*, pag. 110.

105 *Loc cit.*

de ingresos adquieren todo su correspondiente horror.¹⁰⁶

Sin embargo, la sabiduría convencional, aquella del liberalismo del siglo XVIII, suele referirse a la moderna búsqueda de seguridad como si fuese la mayor amenaza contra el progreso económico. La preocupación de los trabajadores respecto de los seguros sociales de paro forzoso o de las pensiones para la vejez ha sido considerada con frecuencia como algo necio y villano por los altos empleados de la empresa.¹⁰⁷

La aprobación de la *Social Security Act* constituyó el reconocimiento de que la seguridad económica de los obreros es tan importante como la de las industrias, un gobierno activo en su aprovisionamiento fue considerado desde estos momentos una aberración para las tesis del liberalismo de Smith y Ricardo, con su natural propensión a pensar la economía en términos de los precios y la acumulación rechazando esquemas redistributivos como los impuestos que el gobierno crea para financiar programas sociales o seguros de desempleo y de retiro que desde 1935 han existido en Estados Unidos.

En los primeros años de la *Social Security Act* para ayudar a las personas en carencia inmediata, los Estados tuvieron que continuar dependiendo de sus viejas *poor laws* apoyadas por los programas federales de trabajo públicos de emergencia.¹⁰⁸ De 1937 hasta 1940 el seguro para los ancianos pagó los beneficios en una sola exposición, el motivo de pagarlos de esta forma era proporcionar una retribución a aquellas personas que contribuyeron al programa pero que no participarían mucho tiempo como para recibir beneficios mensuales. Sin embargo, estos pagos eran muy pequeños, el pago promedio durante el comienzo del programa fue de \$58.06 dólares, el más pequeño fue de 5 centavos de dólar.¹⁰⁹ El hecho de que muy pocas personas se beneficiaron inicialmente del programa significó que los programas asistenciales para los ancianos se volvieran más populares que los de seguro social debido a que esos programas son subsidiados por el gobierno federal a través de los ingresos generales. No solo más personas recibían ayuda a través de la asistencia para la tercera edad, también los beneficios eran en promedio un 70% más altos que los otorgados por el seguro social.¹¹⁰ En 1939 el Congreso ayudó a aliviar en algo la presión sobre el programa al expandir el número de beneficiarios al incluir a los sobrevivientes de un trabajador fallecido y al disminuir el tamaño del fondo de reserva

106 John Kenneth Galbraith. *op cit*, pag. 112.

107 *Ibidem*, pag. 113.

108 Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag. 25

109 Social Security Administration, *Social Security. A Brief History*. Octubre 2007. pag. 7.

110 Edward Berkowitz, *op cit*, pag. 26.

para pagar mayores sumas a los retirados.¹¹¹

La *Social Security Act* fue una medida muy completa ya que a través de dos líneas de ataque, el seguro social contributivo y la asistencia pública, tenía como finalidad prevenir el desamparo.¹¹² La creación de seguros de desempleo y pensiones, junto con programas asistenciales para niños, madres, lisiados, invidentes y ancianos necesitados fueron formulados por necesidad tanto económica como política.

Con la excepción del Seguro de Desempleo, el cual para 1935 había sido aprobado únicamente por el Estado de Wisconsin en 1932, las previsiones de la *Social Security Act* no eran novedosas. Estaban basadas en estatutos federales y estatales preexistentes. El nuevo estatuto únicamente fortaleció, expandió y en algunos casos revivió estas prácticas.¹¹³ De mucha mayor trascendencia fue el hecho de que la ley se basó principalmente en los modelos de seguro social para los programas más ambiciosos y con mayor impacto en la economía, es decir las pensiones y el seguro de desempleo, relegando la asistencia a los grupos que históricamente han sido beneficiarios de este tipo de intervención pública en los Estados Unidos, los indigentes.

Para algunos como la Cámara de Comercio y la Asociación Nacional de Manufactureros, la medida se inclinaba mucho hacia la izquierda, era muy radical y la consideraban una violación a los conceptos estadounidenses tradicionales de autoayuda y responsabilidad, por lo tanto era una amenaza a la libertad individual y al *American way of life*. Sin embargo, no todos los grandes hombres de negocios se opusieron a ella, de hecho algunos como Gerald Swope presidente de General Electric, como lo mencionamos anteriormente, y Marion Folsom de Eastman Kodak abiertamente apoyaron la ley.¹¹⁴

La legislación de 1935 con su combinación de programas asistenciales y seguros sociales representó la fusión de dos tradiciones estadounidenses, por una parte mantuvo los programas locales y de evaluación socioeconómica que tienen como finalidad ayudar a los indigentes, aquellos que en la sociedad industrial de comienzos del siglo XX habían quedado relegados a ser parias sociales desprovistos de los medios para sobrevivir; por otra reconoció y reafirmó la acción gubernamental ahora a nivel federal que ha acompañado la historia de aquella nación desde los tiempos de la colonia, caracterizando a los programas de ayuda económica como un derecho ganado por el trabajador, quien además es un ciudadano con derechos electorales que puede elegir gobiernos con un esquema

111 *Ibidem*, pag. 27.

112 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 285.

113 *Ibidem*, pag. 286.

114 *Loc cit.*

progresista y liberal como el de Roosevelt. La particularidad de la *Social Security Act* consiste en que fue una sistematización de programas sociales que como en otras economías industriales se hizo necesaria ante la expansión de la clase asalariada, ante su organización y sobre todo ante prolongadas caídas en el ciclo productivo forzando la acción deficitaria del Estado a través del gasto público.

La ley no representó un rompimiento con los principios del capitalismo o con el sistema decimonónico de individualismo y ética laboral protestantes, el impuesto que genera los beneficios es dividido entre el obrero y el patrón en un claro reconocimiento de que para hacerse de los pagos había que producir. No se gravó únicamente a los grandes capitales, gran parte de la carga fiscal recayó en los trabajadores que lograron mantener sus empleos en la época de la Depresión. Incluso lo recuperado por el sistema impositivo es desde 1935, invertido en bolsa. Lo verdaderamente contradictorio con el liberalismo, fue la agresiva participación del Estado en el diseño de impuestos para los programas de seguro social, alegando los conservadores que esto reducía la inversión privada y dañaba a la productividad, sin embargo siguiendo a Galbraith encontramos que las políticas microeconómicas de seguros de protección al ingreso fácilmente ayudan al aumento de la productividad, por ejemplo en la década de los veinte la renta nacional por hombre/hora pasó de 89.6 centavos en 1900 a 113.3 en 1929 mientras que en la década posterior a los treinta con estos seguros en aplicación el aumento fue de 131.5 centavos a 179.2 centavos un aumento anual promedio de 4.8 centavos mayor al observado en los primeros años del siglo XX.¹¹⁵

No fue un elemento popular o electoral el que determinó la aprobación de la legislación, su atractivo en las urnas fue una consecuencia del éxito que tuvieron los seguros federales; en estos momentos la deflación, la trampa de liquidez y la política fiscal activa, todos ellos elementos económicos justificaron la creación de la *Social Security Act*. Ante la imposibilidad teórica y práctica de los economistas clásicos de responder a la Gran Depresión, el liberalismo, el keynesianismo y el progresismo vivirían durante la segunda mitad del siglo XX un periodo de esplendor y con ellos, el *American Welfare State* con su particular combinación de seguros sociales y programas asistenciales se expandiría hasta llegar a cubrir necesidades como las nutricionales, educativas y médicas.

Medicare y la Sociedad Opulenta

“En el mundo de Ricardo los bienes eran escasos. Se los relacionaba estrechamente si no con la supervivencia, al menos con las más elementales comodidades del hombre. Le alimentaban, le

115 John Kenneth Galbraith. *La sociedad opulenta*. Ariel, Barcelona, 1969, pag. 125.

proporcionaban vestido para salir de casa y le mantenían abrigado cuando se encontraba dentro de ella. No es sorprendente, pues, que la producción gracias a la cual se obtenían esos bienes fuese el centro de los pensamientos humanos. En la actualidad [1968] los bienes son abundantes. Aunque existe desnutrición, muere más gente en los Estados Unidos a causa de excesiva alimentación que debido a la inanición.¹¹⁶ Después de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos alcanzaron la supremacía económica y comercial mundial, la producción se encontraba cercana a las condiciones de pleno empleo asegurando el salario y el poder de compra, los controles inflacionarios impuestos durante la Guerra previnieron en gran medida una recesión de grandes consecuencias posterior al final de la conflagración mundial, la tarea parecía resuelta, la pobreza de las clases medias había sido aliviada y la economía se encontraba en expansión.

Sin embargo, en medio de esta bonanza muchas voces se levantaron para voltear la mirada hacia la América oculta, aquella de los indigentes, muchos de ellos afroamericanos, mexicano-americanos, madres solteras, campesinos despojados de sus tierras que aun se encontraban en situación de inseguridad económica. Los “nuevos pobres” de la Gran Depresión habían sido auxiliados tanto por las medidas microeconómicas de la *Social Security Act* como por el aumento histórico en la producción ocasionado por la Segunda Guerra Mundial, pero aquellos que jamás podrían entrar a la fuerza laboral por causas de discapacidad física o mental seguían muriendo de inanición, continuaban relegados de los avances de la gran sociedad opulenta, parafraseando a Michael Harrington constituían una Norteamérica dentro de Norteamérica. Las administraciones seguidoras del keynesianismo y promotoras de la *Social Security* dirigieron sus esfuerzos no solo a expandir los seguros sociales sino a impulsar la erradicación de la indigencia, comenzarían una época de expansionismo gubernamental para el mejoramiento de las condiciones económicas de su sociedad.

Los gastos anuales para el bienestar público pasaron de los 20 millones y menos de un décimo del 1% del ingreso nacional en 1890 a 6 mil millones y 8% del ingreso nacional en 1940, en esa fecha las contribuciones locales constituían un 20% del total, los fondos estatales un 39% y la recientemente instaurada ayuda federal hasta un 41%.¹¹⁷ En agosto de 1950 después de un debate y escrutinio considerable de parte del Congreso se enmendó la *Social Security Act* para expandir los beneficios recibidos por el programa de retiro, el incremento fue de un 77%, aumentando la tasa impositiva a un 3%. La razón de esta expansión se encuentra en los sindicatos, en particular en los del carbón, el acero y la industria automotriz que habían asegurado a sus miembros.¹¹⁸ De acuerdo a Wilburn Cohen en

116 *Ibidem*, pag. 145.

117 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag 296.

118 Edward Berkowitz. “The historical development of Social Security in the United States” en *Social Security in the 21^o*

1951 por primera vez en la historia de la nación más personas recibían beneficios por el seguro de ancianos que por la asistencia para ancianos. En agosto del mismo año por primera vez en la historia, la cantidad total de pagos por seguro excedieron la cantidad de pagos por asistencia.¹¹⁹ Cabe mencionar que desde 1951 y hasta mediados de los setenta el Congreso de manera discrecional decidía cuándo y en qué medida aumentarían los beneficios en una carrera contra los movimientos en la inflación.

La importancia que tuvieron los seguros sociales, así como el apoyo que a dichos programas otorgaron los sindicatos y la ciudadanía en general se tradujo en una agenda bipartita, tanto las administraciones demócratas como republicanas vieron a mediados del siglo XX la conveniencia política y económica en continuar con estos esquemas de aseguramiento del ingreso. Un ejemplo de este hecho lo constata la enmienda de 1954, esta reforma dio inicio a un programa de seguro de discapacidad que proporcionaba cobertura adicional en contra de la inseguridad económica.¹²⁰ En un primer momento la reforma otorgaba un congelamiento por discapacidad en los registros para el seguro de retiro de los trabajadores durante los años en los que eran incapaces de trabajar. Mientras que esta medida no daba beneficios en forma de dinero, sí prevenía que estos periodos de discapacidad redujeran o eliminaran los beneficios de retiro para los sobrevivientes del trabajador.¹²¹ El primero de agosto de 1956 la ley volvió a ser enmendada para proporcionar beneficios en efectivo a los trabajadores discapacitados en el rango de 50 a 65 años de edad. El Congreso amplió en los años subsecuentes la cobertura para incluir a los dependientes de un trabajador discapacitado, así como a cualquier trabajador discapacitado sin importar su edad. Estas enmiendas fueron aprobadas por la administración republicana del Presidente Eisenhower.

Entre 1954 y 1956 los temas de la seguridad social pasaron de la expansión de los beneficios a la creación del seguro de discapacidad, una nueva forma de cobertura de seguridad social. Dos de los asesores del presidente Roosevelt habían preparado un reporte sobre este asunto para el Comité de Seguridad Económica. Sin embargo tanto el presidente como Frances Perkins Secretaria del Departamento del Trabajo decidieron que el reporte era muy controversial como para ser lanzado. Los miembros de la junta asesora temían que los beneficios por discapacidad, diseñados para aquellos con impedimentos físicos que se dirigían a la incapacidad permanente, se convertirían en cambio, en un medio conveniente para dejar la fuerza laboral antes de los 65 años.¹²²

century. Oxford University press. 1997. pag 27

119 Wilburn Cohen, citado en Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag 28

120 Social Security Administration. *Social Security. A Brief History*. Octubre 2007. pag. 9.

121 *Loc. cit.*

122 Edward Berkowitz, *op cit.* pag. 31.

Para calificar a los beneficios por discapacidad los trabajadores deben estar completamente asegurados y deben realizar una evaluación de cobertura laboral sustancialmente reciente. La discapacidad fue definida como la “incapacidad de comprometerse en cualquier actividad sustancialmente beneficiosa por cuestión de cualquier impedimento físico o mental determinado médicamente que puede derivar en la muerte y que ha durado o puede durar por un periodo continuo de no menos de 12 meses”. A diferencia del programa de seguro para el retiro y sobrevivientes que es un programa administrado completamente por la Federación la ley obliga a la cooperación federal-estatal en la organización y aplicación del programa de seguro de discapacidad. Cada Estado desarrolla la evidencia médica y hace una determinación inicial de la discapacidad, después la Administración de Seguridad Social decide si el solicitante puede ser asegurado para los beneficios.¹²³

Junto con la expansión de los programas de seguro social nuevos programas asistenciales fuera de la *Social Security Act* fueron aprobados durante esos años incluyendo: El Programa Escolar de Leche de 1954 y la Ley de Rehabilitación Vocacional del mismo año.¹²⁴

El debate electoral en los cincuenta pudo haber despertado la conciencia de algunos ciudadanos acerca de la existencia de discrepancias entre los opulentos y los pobres. El presidente Kennedy no solo hizo de la pobreza, el desempleo y el hambre temas importantes en la lucha por la nominación de su partido, durante su campaña destacó un sentido de vitalidad y de urgencia en la aproximación a los problemas sociales ignorados por sus predecesores.¹²⁵ Imponiendo el tono de su gobierno en su discurso inaugural de 1961, Kennedy le pidió a la nación “llevar la carga de una larga y oscura lucha en contra de los enemigos en común de la humanidad: la tiranía, la pobreza, la enfermedad y la guerra [...] la mano de la esperanza debe ser extendida a los pobres y a los oprimidos.”¹²⁶

Entre 1956 y 1965 el asunto más importante en la política de seguros sociales fue lo concerniente al establecimiento de un seguro médico para los beneficiarios del *OASDI*. Así como con el seguro de discapacidad los administradores del programa habían modificado su propuesta de seguro médico con el paso del tiempo. Como fue concebido en 1935, el seguro médico iba a tomar la forma de donaciones federales a los Estados. En los cuarenta los abogados del seguro social exploraron la posibilidad de fundar el seguro médico a través del mismo mecanismo de impuesto sobre la nómina que el del seguro para los retirados. La presión política de la Asociación Americana de Medicina, la relativa impopularidad del programa de seguro social y el levantamiento de la Blue Cross así como de

123 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. pag. 21.

124 Walter Trattner, *op. cit.* pag. 345.

125 *Ibidem*, pag. 346.

126 *Loc. cit.*

otras formas privadas de seguro médico se agruparon para derrotar la medida. El Presidente Roosevelt apoyó el concepto de un seguro médico nacional, pero nunca defendió activamente una legislación en específico para aplicar el concepto, la administración Truman realizó propuestas pero nunca estuvieron cerca de ser aprobadas.¹²⁷

Algunos miembros de la administración Eisenhower, adelantaron un plan, la propuesta proporcionaba donaciones federales provenientes de los ingresos generales para ayudar a los Estados a subsidiar a los ciudadanos mayores de 65 años para pagar las primas de los seguros médicos privados destinados a personas de la tercera edad con bajos recursos.¹²⁸ Sin embargo este proyecto tampoco prosperó en el Congreso.

En 1951 los administradores del programa acordaron en la idea de limitar los beneficios del cuidado médico a las personas retiradas cubiertas por el programa *OASDI*. Desde ese entonces y en adelante esta idea guió el debate acerca del seguro médico nacional. En 1959 un subcomité de la comisión del Senado sobre Trabajo y Bienestar Público hizo difusión al tema del seguro médico para los ancianos a través de audiencias dramáticas en las cuales los ciudadanos de la tercera edad hablaron sobre su incapacidad para asegurarse el cuidado médico adecuado. Durante el siguiente año el senador John F. Kennedy escogió remarcar el seguro médico para los ancianos, al cual llamó *Medicare* como un tema de campaña. Después de la convención demócrata, el Senado consideró y rechazó el plan de Kennedy de utilizar el sistema de seguro social para ayudar a pagar las cuentas hospitalarias de los beneficiarios.¹²⁹

En 1960 con la cooperación de la Asociación Americana de Medicina el presidente del Comité de Recursos de la Cámara de Representantes Wilbur Mills divisó un plan para expandir ampliamente el programa de pagos médicos administrado bajo los programas asistenciales estatales. El plan creaba la categoría de asistencia conocida como “indigencia médica” destinada a las personas de la tercera edad quienes de otra manera no calificarían para las leyes de seguro social en sus Estados pero que necesitaban ayuda con sus cuentas médicas. En el Senado el Comité Financiero modificó la propuesta y la renombró como la propuesta Kerr-Mills,¹³⁰ la cual se llevó a votación y derrotó tanto al proyecto de subsidios gubernamentales como a la aproximación de seguro social propuesto por los demócratas, convirtiéndose en el primer programa asistencial nacional que brindaba apoyo federal para el cuidado

127 Edward Berkowitz. “The historical development of Social Security in the United States” en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag 33

128 Peter A. Corning. *The evolution of medicare...from idea to law*. <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

129 Edward Berkowitz. “The historical development of Social Security in the United States” en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag 33

130 Peter A. Corning. *op cit*. <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

médico.

Cuando la Administración Kennedy tomó las oficinas, la economía estaba experimentando una mediana recesión y el presidente decidió dar prioridad a una serie de medidas anti-recesión, entre ellas una propuesta para aumentar los beneficios en efectivo del seguro de retirados sin aumentar los impuestos. Mientras tanto el debate público sobre el Medicare aumentó en intensidad, justo después de las elecciones el Dr. Ernest B. Howard vice presidente ejecutivo de la Asociación Americana de Medicina y estratega en jefe de la campaña contra el Medicare, declaró que los resultados de la elección no forzarían a la profesión médica a comprometer su punto de vista. “La manera más segura de la derrota total”, mencionó a sus colegas en un discurso, “es decir vamos a sentarnos enfrente de la mesa de negociaciones y ver qué nos dará”.¹³¹

La campaña de la Asociación incluyó la distribución de varios millones de panfletos, numerosos comerciales de radio y televisión, una agenda de discursos realizada por una oficina de 70 oradores y la “Operación Taza de Café” un esfuerzo que consistió en generar cartas dirigidas a los Congresistas para protestar en contra del programa gubernamental.¹³² Por su parte las compañías comerciales de seguros como la Blue Cross-Blue Shield comenzaron a desarrollar nuevos programas de bajo costo para las personas mayores con lo que esperaban se aumentaría la cobertura de seguros privados entre las personas con 65 años.¹³³

De parte del gobierno la Casa Blanca y el Comité Nacional Demócrata realizaron un esfuerzo para movilizar a las personas mayores a favor del Medicare. El Consejo Nacional de Ciudadanos de la Tercera Edad para el Cuidado Médico a través de la Seguridad Social, comenzó sus actividades a favor de la propuesta, inició a través de un núcleo de organizaciones sindicales de retirados y se constituyó por varios cientos de miles de pensionados, en unos meses los organizadores fueron capaces de constituir una confederación de grupos de personas mayores que alcanzó el millón de afiliados.

La población de la tercera edad continuaba creciendo a una tasa veloz, entre 1950 y 1963 su número creció de cerca de 12 millones a 17.5 lo que es igual a un incremento del 8.1% a 9.4% del total de la población, mientras tanto el costo del cuidado hospitalario continuaba creciendo a una tasa del 6.7 % anual, varias veces más que el aumento en la inflación. De 1960 a 1964 el costo hospitalario promedio aumentó de 29 a 40 dólares diarios. Las aseguradoras privadas fueron forzadas por estas condiciones a incrementar las primas, haciendo a los seguros privados menos accesibles para muchas

131 *Ibidem*. <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

132 *Loc cit*.

133 Peter A. Corning. *Op Cit*. <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

personas mayores con ingresos fijos.¹³⁴

En el transcurso de 1963 mientras el Congreso consideraba el Medicare y en las calles los interesados en la legislación mantenían sus respectivas campañas ocurrió un suceso que cambió la historia tanto del programa como de la agenda política estadounidense. El magnicidio del Presidente Kennedy tuvo como una de sus muchas consecuencias el aumento en el apoyo público hacia el programa legislativo del presidente acaecido.

Con la avasallante victoria de Johnson en las elecciones, los patrocinadores del Medicare esperaron que la medida fuese aprobada por el Senado. Sin embargo, la Asociación Americana de Medicina anunció que apoyarían una alternativa al Medicare, el programa consistía en la operación de seguros privados con primas subsidiadas por el gobierno federal a través de los ingresos generales destinado a los adultos mayores con bajos recursos, conocido como *Eldercare*. Irónicamente la publicidad del programa que afirmaba que la propuesta proporcionaba mejores beneficios que el Medicare solo sirvió para expandir el alcance de la propuesta gubernamental.¹³⁵

Finalmente el 9 de julio de 1965 la propuesta fue aprobada en el Congreso en una votación en el Senado de 68 votos contra 21. La amplitud de la legislación era asombrosa, además de iniciar el Medicare parte a o seguro hospitalario, y la parte b o seguro médico adicional para las cuentas del doctor,¹³⁶ se creó el Medicaid un programa asistencial basado en el programa Kerr-Mills de pagos directos para los servicios de salud para los adultos mayores de bajos recursos y para los indigentes.

El título XVIII de la *Social Security Act* nombrado como Seguro de Salud para los Ancianos y Discapacitados, que creó el Medicare, estableció un programa de seguro médico para personas de la tercera edad complementando el programa de seguro para el retiro y discapacidad.¹³⁷ El programa originalmente se constituía de dos partes, el Seguro Hospitalario, también conocido como parte a, y el Seguro Médico Adicional o parte b. La parte A ayuda en el pago de pacientes hospitalizados, cuidado en el hogar y ayuda de enfermería, cabe mencionar que personas que no califican para el programa pueden afiliarse voluntariamente a través del pago de una prima. Mientras tanto la parte B ayuda al pago de las cuentas del doctor y otros servicios, para estar cubierto por esta parte todos los beneficiarios deben pagar una prima mensual.¹³⁸

La parte A es proporcionada generalmente de manera automática y sin primas a personas con 65

134 *Loc cit.*

135 *Loc cit.*

136 Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag. 35.

137 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008*. pag. 57.

138 *Ibidem*. pag. 57.

años o más que califican para el Seguro de personas mayores, sobrevivientes y discapacidad llamado de ahora en adelante *OASDI*, asimismo se ven beneficiados los trabajadores y sus esposas con un periodo suficiente de cobertura que trabajan en empleos gubernamentales a nivel federal, estatal o local cuando cumplan 65 años; otros beneficiarios son aquellos individuos que estuvieron cubiertos por el *OASDI* por beneficios de discapacidad por al menos 24 meses; y empleados gubernamentales con cobertura discapacitados por más de 29 meses.

Un componente importante de la Parte A es el periodo de duración que tienen los beneficios el cual comienza cuando el beneficiario es hospitalizado y termina cuando exista una interrupción al menos de 60 días consecutivos desde que el paciente recibió el cuidado hospitalario o de enfermería. No existe un límite de periodos cubiertos por la Parte A durante la vida del beneficiario, sin embargo, el cuidado hospitalario está limitado normalmente a 90 días durante un periodo de beneficios. Si un paciente agota sus 90 días de cuidado hospitalario en un periodo de beneficios, el beneficiario puede elegir utilizar días de cobertura provenientes de una reserva de vida no renovable de hasta 60 días adicionales de cuidado hospitalario.¹³⁹

Todos los ciudadanos y ciertos inmigrantes con 65 años o más así como todas las personas discapacitadas beneficiarias de la Parte A califican para la Parte B pudiendo entrar de manera voluntaria al pagar una prima mensual.¹⁴⁰

Finalmente la ley preveía la creación del Medigap diseñado específicamente para los gastos adicionales que no estaban cubiertos por el Medicare. Los beneficiarios del Medicare pueden obtener la cobertura por otras fuentes, tales como planes médicos del patrón, compensaciones para los trabajadores, beneficios para los veteranos, en estos casos el Medicare juega un papel secundario.¹⁴¹

El Medicaid se encuentra en el título XIX de la *Social Security Act* y es un programa federal-estatal que paga la asistencia médica de ciertos individuos y familias con bajos ingresos y recursos. El Medicaid es la fuente más importante de fondos para los servicios médicos y de salud de los estadounidenses más pobres.¹⁴² Con base en una guía Federal cada Estado establece sus propios estándares para calificar al programa y cómo administrarlo. Las políticas de elegibilidad, servicios y pagos son complejos y varían considerablemente de Estado a Estado incluso entre aquellos de similar tamaño y que son colindantes. El bajo ingreso es únicamente una prueba para recibir los beneficios, cada Estado tiene amplia discreción para determinar que grupos califican para sus programas Medicaid,

139 *Ibidem.* pag. 59.

140 *Loc cit.*

141 Social Security Administration. *Social security programs in the United States.* Pag 65.

142 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008.* Pag 75.

sin embargo para recibir los fondos federales los Estados están obligados a proporcionar los beneficios a personas que reciben pagos federales de mantenimiento del ingreso. Varios Estados junto con el Medicaid proporcionan programas administrados únicamente por ellos diseñados para otorgar asistencia médica para personas indigentes que no califican para el Medicaid. Los grupos que deben ser cubiertos de acuerdo a la guía federal son:¹⁴³

- Familias de bajos ingresos con hijos.
- Niños menores de 6 años cuyo ingreso familiar sea igual o menor en un 133% al Nivel Federal de Pobreza.¹⁴⁴
- Mujeres embarazadas cuyo ingreso familiar sea menor en un 133% al Nivel Federal de Pobreza.
- Infantes con una madre recibiendo los beneficios del Medicaid durante el primer año de vida con ciertas restricciones.
- Todos los niños menores de 19 años en familias cuyos ingresos sean iguales o menores al Nivel Federal de Pobreza.

En los 8 años que transcurrieron entre la introducción de la propuesta original en 1957 y la aprobación del Medicare, 80 revisiones, compromisos y alternativas fueron divisadas, los Comités del Congreso condujeron no menos de 8 audiencias públicas sobre el asunto. El Comité de Recursos de la Cámara de Representantes dio mucho de su tiempo al Medicare en comparación con otros temas. El costo del debate al Gobierno Federal también fue de varios millones de dólares debido a los salarios de oficiales de departamentos, asistentes de personal, técnicos, y secretarias. El Medicare demostró que la “Democracia es cara pero es una manera comprobada por el tiempo de resolver los conflictos.”¹⁴⁵

Junto con la aprobación de los programas Medicare y Medicaid en la reforma de 1965 a la *Social Security Act* se aumentó en un 7% los beneficios de la seguridad social, se elevó el tope de ganancias que son objeto de impuestos para el programa *OASDI*; se dio inicio a un programa de rehabilitación para personas con seguro de discapacidad; y se disminuyó la edad a la cual las viudas pueden recibir beneficios por el seguro de sobrevivientes contenido en el *OASDI*. La propuesta también aumentó los pagos federales destinados para los programas asistenciales diseñados para ayudar a

143 *Ibidem.* pag. 76.

144 El Nivel Federal de Pobreza para el 2007 fue de 20, 650 dólares anuales para una familia de cuatro.

145 Peter A. Corning. *The evolution of medicare...from idea to law.* <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

madres e hijos con bajos recursos.¹⁴⁶

Como en todos los ejercicios legislativos de la seguridad social, la prosperidad jugó un papel importante, la economía en expansión permitió a los administradores del programa recomendar, y al Congreso aceptar un aumento en los niveles de los beneficios, la prosperidad permitió a los beneficios de la seguridad Social aumentar en 1.4 mil millones de dólares, a los ancianos a tener muchas de sus cuentas médicas pagadas, a hospitales y doctores recibir generosos subsidios.¹⁴⁷ De esta manera Estados Unidos bajo el Medicare contaba con un seguro nacional para la salud, un elemento que históricamente había ocupado la atención de presidentes y legisladores, sobre todo ante la exitosa experiencia europea que se remontaba a 1883 cuando el Canciller Otto von Bismarck inauguró un programa obligatorio de seguro médico que pronto se expandió por todo el Continente.¹⁴⁸

Los programas de seguro social durante la década opulenta de los cincuenta y hasta los sesenta experimentaron una expansión tanto de los beneficios como de los rubros que cubrían para asegurar el ingreso de los trabajadores, retirados, ancianos y discapacitados. Durante ese tiempo ocurrió una ampliación de la acción gubernamental que llegó hasta la protección de los indigentes de parte del gobierno nacional en colaboración con las administraciones estatales en cuestiones como la salud, la alimentación, la educación y la vivienda.

Con la elección de Johnson iniciaron una serie de medidas destinadas a apalea la indigencia. Las condiciones socioeconómicas de la posguerra ya no eran las de los tiempos de la Deflación sin embargo hordas de campesinos se movilizaron a las ciudades tras la tecnificación del campo que siguió al esfuerzo de guerra de los cuarenta. Una Comisión Presidencial sobre Pobreza Rural encontró que entre 1950 y 1965 nuevas máquinas y nuevos métodos agrícolas aumentaron la producción agrícola en los Estados Unidos en un 45% al tiempo que redujo el empleo agrícola en la misma proporción. Entre 1940 y 1970 casi 20 millones de personas fueron forzadas a abandonar la tierra, especialmente en el sur donde estas fuerzas tuvieron su mayor impacto.¹⁴⁹

El número de personas recibiendo asistencia pública aumentó considerablemente de 1960 a 1970, de aproximadamente 6 millones a 12 millones, lo mismo hizo la cantidad de dinero distribuido que pasó de cerca de 3.1 mil millones de dólares a más de 6 mil millones.¹⁵⁰

En combinación con el movimiento de derechos civiles, que centró la atención en las

146 Edward Berkowitz. *"The historical development of Social Security in the United States" en Social Security in the 21^o century.* Oxford University press. 1997. pag. 35.

147 *Loc cit.*

148 Peter A. Corning. *The evolution of medicare...from idea to law.* <http://www.ssa.gov/history/corning.html>

149 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 315.

150 *Loc cit.*

condiciones económicas de millones de ciudadanos afroestadounidenses, ocurrió una mayor preocupación por la relación entre la ausencia de derechos civiles y la pobreza. Como Michael Harrington y otros lo demostraron la pobreza era uno de los problemas sociales más graves de la nación, uno que no estaba desapareciendo sino empeorando, incluso en medio del Boom económico. Una forma de vida que se había vuelto permanente para unos 40 o 50 millones de estadounidenses.¹⁵¹

Para las administraciones Kennedy y Johnson también conocidas como “La Nueva Frontera” y “La Gran Sociedad” respectivamente, los indigentes fueron un tema que pasó de la ignorancia benigna a un lugar prominente en la agenda pública.¹⁵² La idea central de los programas aprobados por dichos gobiernos se basaba en que el bienestar económico de ese periodo podría llevar a la abolición de la pobreza si únicamente los pobres tomaran las ventajas de las oportunidades frente a ellos. Un ejemplo fue la Ley de Recuperación del Área de 1965 diseñada para enfocarse en el desempleo regional induciendo a las nuevas industrias a moverse hacia áreas deprimidas de la nación.¹⁵³

En la inauguración de la administración Johnson el presidente llamó al Congreso a aprobar un programa de 13 puntos que declararían una guerra incondicional contra la pobreza (indigencia), un enemigo interno que amenazaba la fortaleza de Estados Unidos y el bienestar social de su pueblo.¹⁵⁴ Siete meses después se aprobó la Ley de Oportunidad Económica, también conocida como la ley antipobreza.

Junto con este activismo gubernamental el Congreso aprobó una serie de programas asistenciales que demostraron el compromiso con los indigentes en clara respuesta a la Guerra que el presidente Johnson había declarado a la pobreza. En 1964 el Congreso aprobó la Ley de Vales Alimentarios el cual comenzó en 1961 como un programa piloto, con sus orígenes en el plan de Vales Alimentarios de 1939 para ayudar a los necesitados¹⁵⁵ este antecedente fue diseñado por el Departamento de Agricultura con la finalidad de reducir los excedentes y prevenir el desperdicio, consistía en la distribución de materias primas adquiridas a través de subsidios federales para apoyara las familias de bajos ingresos.

El programa de 1964 consistía en cupones mensuales canjeables en tiendas minoristas por alimentos. Para poder recibir los beneficios el ingreso familiar no debe exceder los 2 000 dólares en recursos contables, como cuentas bancarias, o 3 mil dólares si al menos una persona en el hogar tiene 60 años o más. Los hogares son certificados para recibir los Vales por una duración de tiempo variable

151 Walter Trattner. *op cit*, pag. 316.

152 *Ibidem*, pag. 318.

153 *Loc cit*.

154 Walter Trattner. *op cit*, pag. 319.

155 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. Pag 98.

dependiendo de sus ingresos y circunstancias individuales, el validar la certificación anualmente es un requisito para continuar recibiendo los vales.¹⁵⁶ Los hogares reciben un paquete de vales alimentarios mensuales basados en el Plan de Alimentos Saludables, un plan dietético de bajo costo. El Plan está basado en las Dietas recomendadas por la Academia Nacional de Ciencias. Los hogares pueden utilizar los vales para comprar cualquier alimento o producto alimenticio para el consumo humano, así como semillas y plantas para utilizarlas en los jardines caseros para producir alimentos. Los hogares no pueden utilizar los vales para comprar tabaco o bebidas alcohólicas, tampoco pueden canjearlos por alimentos para comer en la tienda, vitaminas, medicinas ni en alimento para mascotas. A los restaurantes se les puede autorizar aceptar vales alimentarios en intercambio de comidas de bajo costo para hogares calificados, ancianos o personas discapacitadas. Los vales no pueden ser intercambiados por dinero en efectivo. En la mayoría de los Estados, el programa es administrado a través de las agencias de bienestar social estatal así como por las oficinas locales.¹⁵⁷

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX gracias en gran medida a la expansión económica las administraciones tanto republicanas como demócratas iniciaron una ampliación de los seguros sociales, particularmente la presidencia de Johnson dio comienzo a un gobierno federal más comprometido con la seguridad económica de sus ciudadanos. El seguro médico, el seguro de discapacidad, el aumento en los beneficios del programa para el retiro configuraron la consolidación de la *Social Security Act*. Los indigentes por su parte, es decir, todos aquellos incapaces de obtener un trabajo y por lo tanto de beneficiarse por la cobertura de la *Social Security Act* ocuparon igualmente un lugar central en la agenda nacional.

La atención que provocó el movimiento a favor de los derechos civiles de los afroestadounidenses junto con los resultados de casi 30 años del programa *OASDI* fueron un catalizador de las demandas a favor de un gobierno más asistencialista. Si las décadas anteriores habían comprometido al gobierno federal a legislar sobre la seguridad económica de los trabajadores a través de los seguros sociales, en la sociedad opulenta, el compromiso viró hacia el aumento del gasto público destinado a rescatar a los impedidos física o mentalmente del desespero que significaba la pobreza absoluta, privados de los bienes que garantizan una buena alimentación, una buena salud y sobre todo de los medios que garantizan a los miembros más pequeños de la familia una oportunidad para salir de la cultura hostil y determinista de la inseguridad económica extrema.

La deflación había sido resuelta, el empleo se había recuperado y la producción podía sostener el gasto público sin la necesidad de aumentar demasiado los impuestos, es más, como lo demuestra la

156 *Ibidem*, pag. 100

157 *Ibidem*, pag. 101.

investigación las enmiendas de los sesenta permitieron expandir los beneficios sin aumentar la carga impositiva. Fue un reconocimiento de la responsabilidad estatal, ya no solo complementando la filantropía o la caridad privadas, sino expandiendo el espectro de los derechos que tienen los ciudadanos aún de aquellos que no forman parte de la fuerza laboral.

El poner en la palestra nacional el tema de la pobreza fue un reto para la administración demócrata del presidente Lyndon Johnson, el fracaso de la “Gran Sociedad” a fines de los sesenta dio paso a una serie de críticas que llevaron al poder a los republicanos quienes tímidamente comenzarían a solicitar reformas a los programas de gasto público al justificar que su fracaso en la eliminación de la pobreza era una prueba de su inoperancia. La década posterior a la instauración del Medicare, Medicaid, Seguro de Discapacidad y los *Food Stamps* constataría una característica en el diseño de las políticas de bienestar en los Estados Unidos, las condiciones socioeconómicas determinan el desarrollo de la política gubernamental de bienestar social, incluidos la seguridad social y los programas asistenciales. Lo que la trampa de liquidez y la crisis de deflación hicieron por el keynesianismo y el progresismo en la década de los treinta del siglo XX, la estanflación y la escuela monetarista lo harían para las administraciones *Neoliberales* y la *Supply Side Economics* en la década de los setenta.

Capítulo II La duración Neoliberal.

1. El neoliberalismo y la estanflación.

¿El fracaso de la Gran Sociedad?

El desarrollo de los programas de asistencia social ha sido primordialmente pragmático y expansivo. Las propuestas para reformarlos han sido formuladas generalmente en respuesta a problemas específicos más que sobre la base de una agenda nacional. El importante papel jugado por el sector privado es otro aspecto de la descentralización en el desarrollo de los programas de bienestar social estadounidense.¹⁵⁸

Desde 1935 la sociedad estadounidense en específico las clases medias asalariadas han estado protegidas económicamente a través de programas de aseguramiento al ingreso contenidos en la *Social Security Act*. Esta ley se formuló como respuesta a las condiciones generadas por la Crisis de 1929 con una economía deflacionaria encerrada en una trampa de liquidez. Los elementos más amenazantes de ese escenario eran el desempleo y la pérdida en el poder de compra acentuada en aquellos que estaban retirados o que habían alcanzado la tercera edad. Para hacerle frente a esta situación se crearon dos programas de seguro social en los que el gobierno federal participaba, el seguro de desempleo y el seguro para los retirados y adultos mayores. Con el paso del tiempo los seguros fueron ampliados, los beneficios del seguro de retirados se expandieron para cubrir a los discapacitados y a los sobrevivientes de un trabajador fallecido configurándose en lo que hasta nuestros días se conoce como el *OASDI*.¹⁵⁹ A medida que la economía mejoró dando inicio a una expansión histórica en la producción se agregaron el seguro médico Medicare, el programa asistencial para el cuidado de la salud de los indigentes Medicaid, programas asistenciales como los *Food Stamps* entre otros para el entrenamiento laboral o la nutrición de los niños pobres.

Con el crecimiento económico los años de la posguerra atestiguaron más que la supervivencia la expansión de los programas que comenzaron en los treinta, asimismo se experimentó la hegemonía de la ideología que sostenía que el gobierno era competente para entrar en nuevas áreas de la economía, el pensamiento liberal (keynesiano) alcanzó su pico en los sesenta con el gran número de nuevas agencias y programas creados en el *Little New Deal* de Kennedy y Johnson, entre ellos la formación de los

158 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. pag. 2.

159 Siglas de Seguro para la Tercera Edad, Sobrevivientes y Discapacitados.

Departamentos de Transporte y Vivienda; y el de Desarrollo Urbano.¹⁶⁰

La base de la estrategia de Johnson fue una economía en crecimiento, si los salarios y las ganancias aumentaban, la mayoría de los estadounidenses prosperaría, las oportunidades de empleo se expandirían lo suficiente asimismo los mayores ingresos federales financiarían los programas de la Gran Sociedad sin agregar nuevos impuestos, Johnson consideraba una economía robusta y sin inflación tan crítica para su programa nacional que pasó la mayor parte del tiempo en los asuntos económicos.¹⁶¹

A diferencia del *New Deal* de Roosevelt, el cual confrontó el gran desempleo y una emergencia nacional entre los trabajadores de cuello blanco y de cuello azul, la Guerra contra la Pobreza de Johnson se enfocó en el núcleo de la pobreza, parafraseándolo “las personas a las que quiero ayudar son aquellas que nunca tuvieron empleos reales y que no están capacitados para manejarlos. La mayoría nunca han tenido dinero suficiente y no saben cómo gastarlo. Nacieron de padres que habían renunciado a la esperanza hacía tiempo atrás. No tienen motivación para alcanzar algo mejor porque la suma de sus vidas es la derrota.”¹⁶²

El arma más controversial en el arsenal de Johnson fue la Oficina de Oportunidad Económica, dicha oficina lanzó programas muy populares como *Head Start* que ofrecía a los niños pobres educación preescolar; los *Neighborhood Youth Corps* que proporcionaban habilidades laborales, así como programas de estudio y trabajo universitario. La Oficina también creó el *Community Action Programm*, que estableció organizaciones en ciudades, pueblos y vecindarios a lo largo de Estados Unidos para organizar a los pobres para ayudarse a sí mismos,¹⁶³ la Oficina estableció el programa *VISTA*¹⁶⁴ que enviaba tanto a estudiantes de universidad como a egresados a áreas rurales y urbanas empobrecidas para enseñar a las personas cómo leer, escribir, cuidados sanitarios básicos y cómo crear algo de dignidad.¹⁶⁵

Con una velocidad para destacar Johnson presionó para que el Congreso aprobara leyes para la nutrición de los niños, seguridad en las minas, el tránsito de las masas urbanas, parques y costas nacionales, ríos limpios, seguridad automotriz y otra serie de medidas. Junto con los programas de La Gran Sociedad, Johnson arrancó un proyecto de vivienda nacional. Para mediados de los sesenta, los problemas urbanos iban más allá de edificios cayéndose de los hogares de más de siete millones de

160 National Bureau of Economic Research. *The Defining moment: the Great Depression and the american economy in te twentieth century*. Chicago 1998. pag 235.

161 Joseph Califano. *The triumph and tragedy of Lyndon Johnson*. Simon & Schuster, Nueva York 1991. pag. 75.

162 *Loc cit*

163 Joseph Califano. *op cit*. pags. 76-77.

164 Siglas para Voluntarios al Servicio de América.

165 Joseph Califano. *The triumph and tragedy of Lyndon Johnson*. Simon & Schuster, Nueva York 1991. pag. 78.

familias; las escuelas eran inadecuadas lo mismo que el cuidado médico, el transporte y las facilidades para la recreación.¹⁶⁶ La idea de Johnson era reconstruir completamente los vecindarios empobrecidos en las ciudades estadounidenses y en el proceso proporcionar trabajos para los desempleados en los guetos. En lugar de programas de renovación urbana que movilizaban a los pobres fuera de sus vecindarios y hogares, el Presidente vislumbraba un programa que les permitiría quedarse ahí en hogares remodelados con trabajo, protección policiaca, recreación y centros comunitarios de salud;¹⁶⁷ finalmente el 3 de noviembre de 1966 el presidente aprobó la Ley de Ciudades Modelo.

Los nuevos programas comenzaron a hacerse populares y a cubrir a un número considerable de estadounidenses, por ejemplo los gastos del seguro hospitalario, o parte A del Medicare, crecieron rápidamente, el costo había pasado de mil millones de dólares en 1966 a 3.4 mil millones en 1967 y a 4.3 mil millones en 1968; la parte B creció de 200 millones a 1.7 mil millones de 1966 a 1968.¹⁶⁸

Durante los años de la Gran Sociedad el poder del gobierno federal alcanzo tales niveles que Johnson a lo largo de su administración llegó al grado de intervenir en el control de los precios, un elemento necesario para evitar la inflación y en gran medida uno de los bastiones de la sabiduría conservadora. Por ejemplo, al enterarse de que los televisores a color se venderían a precios más altos envió a su equipo a solicitar a David Sarnoff de la RCA a mantenerlos estables, otro dato de esta naturaleza ocurrió cuando los precios del cordero aumentaron, Johnson solicitó a Robert McNamara comprar cordero más barato proveniente de Nueva Zelanda para las tropas en Vietnam.¹⁶⁹ De hecho llegó a instituir un requisito sin precedentes para la aprobación presidencial de cualquier préstamo hecho por una agencia federal. Haciendo caso omiso de las preocupaciones de los funcionarios del Departamento del Tesoro acerca de que sus esfuerzos para ejercer ese control podrían distorsionar las ventas ordenadas de papel federal y causar caos en algunos mercados financieros, de septiembre de 1966 hasta bien entrado el año de 1968 Lyndon Johnson personalmente revisó y aprobó cada asunto de papel federal para prestar dinero.

En 1966 la mayor amenaza para los esfuerzos de Johnson de controlar la inflación fue la predicción de un salto del 19% en el gasto de capital en equipo y plantas. Con el desempleo cayendo a un 3.7%, las noticias de un aumento considerable en la inversión de capital puso presión en Johnson para buscar un aumento en los impuestos o enfrentarse a mayores tasas de interés. Las preocupaciones de Johnson se centraron en que el Secretario del Tesoro Fowler no se moviera agresivamente con los

166 *Ibidem.* pags. 130-131.

167 *Loc cit.*

168 Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag. 36

169 Joseph Califano. *The triumph and tragedy of Lyndon Johnson*. Simon & Schuster, Nueva York 1991. pag. 137.

grandes bancos para reducir sus préstamos para plantas y equipo.¹⁷⁰ Para solucionar el problema el Presidente solicitó al Congreso suspender el crédito impositivo a la inversión lo cual relajó las presiones sobre el gasto de capital y redujo la inflación, asimismo desaceleró el aumento en las tasas de interés, aunque a largo plazo hizo poco por reducir el déficit y no acalló la discusión acerca del aumento en los impuestos.

Con el crecimiento tanto de los beneficiarios como de los gastos, combinados con el pobre desempeño de los programas creados para erradicar la pobreza se dio inicio a un ataque a las acciones gubernamentales. Un dato trascendental fue la aparición de la teoría de *la cultura de la pobreza* que hacía eco de viejas ideas y adelantaba los futuros debates, formulada por Oscar Lewis, un antropólogo que trabajó con familias pobres en los barrios bajos de Puerto Rico y de Nueva York, y por Daniel Moynihan sociólogo autor del estudio *The Negro Family*, la teoría argumentaba la existencia de una subcultura con patrones de comportamiento que la distinguía de la estructura social general previniendo a sus miembros de tomar ventaja de las oportunidades disponibles para mejorar sus vidas. Afirmaba que con solo darles dinero, o incluso servicios de trabajo, no mejoraría su suerte, necesitaban ser forzados a cambiar su apariencia y estilo de vida. Siguiendo esta línea de pensamiento muchos funcionarios locales creyeron que programas como el *Community Action Programm* financiaban a los afroestadounidenses radicales así como a blancos para desestabilizar el poder político en sus comunidades.¹⁷¹

Esta argumentación se acompañó de un aumento en el descontento de muchos estadounidenses por las décadas de desórdenes sociales resentidos con la atención dirigida a las minorías y a los indigentes. Desde su perspectiva, los valores clase medieros de ahorro, trabajo duro y autoayuda habían sido asaltados, los programas sociales federales habían conducido miles de millones de dólares hacia las zonas céntricas para ayudar a los indigentes y a los desempleados gravando a los ciudadanos trabajadores y a los gobiernos estatal y local.¹⁷² Quizá lo más preocupante para los valores de la clase media fueron las demostraciones masivas de descontento social de parte de los indigentes, influenciados por las acciones del movimiento a favor de los derechos civiles de los afroestadounidenses. Estas manifestaciones comenzaron en junio de 1966 cuando miles de personas en dieciséis ciudades a lo largo del país comenzaron a exigir mejores prestaciones, en su punto más álgido 100 representantes de 23 ciudades se reunieron en Chicago para formar el Comité Coordinador Nacional de los Grupos de Derechos por el Bienestar con la finalidad de organizar una campaña de

170 *Ibidem.* pag. 141.

171 Joseph Califano. *op cit.* pag. 77.

172 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 375.

amplitud nacional.¹⁷³

Con la elección de Richard Nixon en 1968 se dio mayor atención a este hecho, hablando continuamente de la necesidad de legalidad y orden, Nixon abogaba por el establecimiento de la autoridad entre los jóvenes y las masas turbulentas en las ciudades de la nación. Constantemente criticó la participación federal en servicios hacia los individuos y las comunidades, prefiriendo en cambio la responsabilidad individual, la acción privada o los esfuerzos estatal o local en detrimento de la intervención federal. La acusación central contra el gobierno emanaba de las obsesiones conservadoras y neoliberales con los mercados. Es su artículo de fe considerar que estas dulces instituciones son en toda o casi toda circunstancia más eficientes que las burocracias gubernamentales.¹⁷⁴ En este sentido Nixon comenzó abogando por una alteración importante en el sistema de bienestar de la nación. En agosto de 1969 anunció el Plan de Asistencia Familiar motivado en parte por un deseo de disminuir la cadena de burócratas y trabajadores sociales establecidos por otros programas. La intención era que las familias con niños de padres desempleados recibieran 1, 600 dólares al año de parte del gobierno federal con la condición de que el capaz de trabajar encontrara ocupación o comenzara un entrenamiento laboral; sin embargo, Nixon perdió interés en la propuesta y no ejerció presión para asegurar su aprobación en el Congreso.¹⁷⁵

A pesar de la posición demagógica y a veces tambaleante de Nixon en contra del gasto público federal las condiciones económicas eran aún las de una sociedad opulenta y una producción estable sin los problemas de la inflación o el aumento de los despidos masivos permitía continuar con la intervención gubernamental en la economía a través de la expansión del gasto público. El impredecible Nixon como llegó a ser considerado podía aprobar una expansión de los programas asistenciales o bien vetarlos, por ejemplo cuando el Congreso aprobó la Ley de Cuidado Integral para los Niños que preveía el otorgamiento de miles de millones de dólares para financiar el preescolar, el cuidado diario, nutrición y otros programas para niños cuyas madres serían forzadas a entrar a la fuerza laboral, el Presidente vetó la medida declarando que si la aprobaba motivaría a los padres a abdicar a sus responsabilidades y por lo tanto removería a la familia de su justa posición como punto central de la civilización.¹⁷⁶ Mientras tanto en 1970 el mismo Nixon ratificó la Ley de Seguridad y Salud Laboral, un importante estatuto que aumentó de manera significativa la supervisión federal en la seguridad y los estándares de salubridad en la industria, igualmente en 1972 aprobaría la Ley de Asistencia Fiscal la

173 *Ibidem*, pag. 376.

174 Robert Lekackman. *Visions and nightmares America after Reagan*. Macmillan publishing company. pag. 45.

175 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 380.

176 *Ibidem*. pag. 382.

cual proporcionaba donaciones federales a las localidades para financiar varios programas sociales, incluyendo viviendas de bajo costo y entrenamiento laboral.¹⁷⁷

Para finales de los sesenta los resultados de la Gran Sociedad, aunque pocos y muy lentos tanto para conservadores como para los seguidores más radicales del ala izquierda demócrata habían conseguido no solo politizar o concientizar a las masas de indigentes acerca de su situación sino también mejorar las condiciones de muchos estadounidenses viviendo en la indigencia. La pobreza había pasado de representar un 22.2 % de la población a comienzos de los sesenta a 12.6% para 1970,¹⁷⁸ en gran medida gracias al Medicare y Medicaid, al aumento en los beneficios del programa *OASDI*, y a los *Food Stamps*. Incluso la línea de la pobreza, el indicador económico utilizado desde ese entonces por las administraciones ya bien para defender y aumentar el gasto social como para acusar su poca eficiencia y la escandalosa pérdida de recursos provenientes de los contribuyentes, fue creado en estos años. Mollie Orshansky de la Administración de Seguridad Social desarrolló en 1964 la cantidad original base para medir la pobreza,¹⁷⁹ ella notó que las familias estadounidenses en los sesenta típicamente gastaban una tercera parte de su ingreso en comida, sumó los precios de los productos de una canasta alimentaria que proporcionaban una nutrición balanceada para una familia de cuatro y lo multiplicó por tres, dando lugar a la cantidad base que determina quienes son indigentes y quienes no. La invención de la Doctora Orshansky actualizada con base en la inflación y ajustada al tamaño de la familia continúa siendo la definición de la pobreza en Estados Unidos hasta nuestros días.

Otro ejemplo de los avances que trajeron consigo los programas de la Gran Sociedad lo constata el programa *Jobs Corps* que colocó a 35% de sus alumnos en trabajos convencionales del sector privado. Asimismo otros programas asistenciales probaron su efectividad, aproximadamente 83% de los *Food Stamps* fueron a parar a personas que sin su ayuda hubieran caído por debajo de la línea de la pobreza. A pesar de eso un grupo de nutriólogos en 1967 organizado por la *Field Foundation* que recorrieron el país reportó que adonde fuese que llegaran veían a niños en grandes números con hambre y enfermos, sus vidas eran cortas y directa o indirectamente morían del hambre y la enfermedad, fue gracias a este tipo de reportes e investigaciones que el público presionó para la expansión de los *Food Stamps* y los beneficios de nutrición infantil que ocurriría a comienzos de los setenta.¹⁸⁰

Siguiendo el tono de la Gran Sociedad y poniendo a prueba el éxito tanto en las urnas como en el mantenimiento de la demanda agregada, los primeros años de la década de los setenta aún bajo la

177 *Loc cit.*

178 Robert Lekackman. *op cit.* pag. 53.

179 Bruce D. Meyer. *Five decades of consumption and income poverty*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts 2009. pag. 5.

180 Robert Lekackman. *Visions and nightmares America after Reagan*. Macmillan publishing company. Pag. 57.

administración policiaca de Nixon evidenciaron la aparición de un nuevo programa asistencial, el programa *Supplemental Security Income*.¹⁸¹ Muchos estadounidenses comenzaban en los sesenta a aceptar la idea de que gracias a la automatización se había destruido la conexión tradicional entre trabajo e ingreso, con ello aparecía la necesidad de establecer un sistema de seguridad social que incluyera alguna suerte de programa federal de mantenimiento del ingreso,¹⁸² incluso economistas como Milton Friedman apoyaban esta idea, sobre todo creyendo que aboliría la burocracia dedicada al bienestar y recortaría sus costos, el mismo Friedman llegó a bosquejar un plan de esta naturaleza y lo expuso en su obra de 1962 *Capitalismo y Libertad*.¹⁸³

La idea de un programa que ayudase a mantener el ingreso a un nivel capaz de garantizar el consumo estuvo presente desde la época de Johnson. La Comisión Heinman creada en 1968 compuesta por activistas políticos, economistas y grandes empresarios como Thomas Watson de la IBM o Henry Rowen de la Rand Corporation entregó su reporte en 1969 recomendando la creación de un programa de ingreso adicional universal para todos los miembros de la población económicamente necesitados, la comisión informaba que el desempleo y el subempleo eran los factores básicos de la vida estadounidense con una estructura social y económica que garantizaba virtualmente la pobreza de millones de ciudadanos, concluían que muchos de los pobres permanecían en ese estado debido a que el acceso al ingreso a través del trabajo estaba más allá de su alcance.¹⁸⁴

Fue hasta 1972 cuando este programa sería considerado para su inclusión en la *Social Security Act*. La legislación de 1935 contenía tres programas asistenciales uno destinado a los ancianos necesitados, otro para individuos invidentes y finalmente el tercero dedicado a los individuos discapacitados en situación de indigencia, estos programas conocidos como las *Adult Categories* eran administrados por los gobiernos estatales y locales con fondos federales.¹⁸⁵ Ya en 1969 el presidente Nixon había hablado de la necesidad de reformar estos programas asistenciales, sobre todo si se consideraba las 1,350 agencias administrativas involucradas en su manejo, finalmente en la enmienda de 1972 el Congreso convirtió en federales las *Adult Categories* al crear el programa *Supplemental Security Income* el cual entró en vigor en enero de 1974.

Con la aprobación de la enmienda se acabó con la multiplicidad de requisitos para calificar a los beneficiarios. El programa *Supplemental Security Income* proporciona apoyo al ingreso para personas con

181 Siglas para Ingreso de Seguridad Complementario.

182 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 391.

183 *Ibidem*, pag. 392.

184 *Loc cit.*

185 Social Security Administration. *Social Security a brief history*, pag. 14.

65 años o más así como a niños o ancianos invidentes o discapacitados.¹⁸⁶ Los requisitos de elegibilidad y los estándares de pagos son uniformes a nivel nacional.¹⁸⁷ Bajo el programa todas las personas calificadas reciben un pago en efectivo mensual con base en una tasa de beneficios federal. Desde 1975 estas tasas han aumentado en la misma relación que los aumentos en la inflación. El pago federal está basado en el ingreso contable del individuo. Las personas generalmente son excluidos del programa si sus recursos exceden los dos mil dólares al mes. Ciertos recursos son excluidos, comúnmente una casa, un automóvil, bienes del hogar y efectos personales. Los Estados tienen la opción de complementar los pagos federales para todas o alguna de las categorías.

Cabe destacar que ante la homologación de los beneficios a nivel nacional se garantizó que cualquier persona que recibiera atención bajo los programas asistenciales anteriores a 1974, no podían recibir beneficios menores bajo el nuevo programa. Los Estados cuyos niveles de asistencia previos eran más altos que el pago recibido bajo el programa Federal fueron obligados a abonarlo para mantener el nivel de asistencia.¹⁸⁸ Para diciembre del 2007, 7.3 millones de estadounidenses recibían pagos por el programa.¹⁸⁹

La adopción del programa fue un hito en la historial del bienestar social en los Estados Unidos en la medida que creó el primer programa nacional de ingreso anual garantizado. Los ancianos necesitados, los invidentes así como los discapacitados sin recursos económicos estaban protegidos bajo esta legislación, no fue más un regalo entregado a discreción de algún administrador sino un derecho otorgado a los indigentes por el simple hecho de demostrar la necesidad y por ser ciudadanos estadounidenses.¹⁹⁰

En ese mismo 1972 el Congreso aprobó la indexación de los beneficios del programa *OASDI*. Básicamente esta enmienda se refiere a los aumentos anuales en los beneficios de la *Social Security* para corregir los efectos corrosivos de la inflación en ingresos fijos. Estos incrementos conocidos hoy en día como Partida de Costo de Vida¹⁹¹ permiten mantener el poder de compra y la eficacia de las pensiones y beneficios que proporcionan los seguros sociales. La enmienda de 1972 que entró en vigor para 1975 proporcionó de manera automática el aumento en los beneficios con base en el aumento en los precios al consumidor. A partir de entonces los beneficiarios ya no tuvieron que esperar acciones

186 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008*, pag. 42.

187 Por ejemplo para el 2008 la tasa de beneficio federal para un individuo viviendo en su casa y sin ningún otro ingreso contables es de 637 dólares al mes, para una pareja con los dos miembros calificados para el programa la tasa de beneficio es de 956 dólares al mes. Véase Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008*, pag. 42.

188 Social Security Administration. *Social security programs in the United States*, pag. 91.

189 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement, 2008*, pag. 24.

190 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 392.

191 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*.
<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

especiales del Congreso para recibir un aumento en sus beneficios y de ahí en adelante la inflación no daña el valor de los beneficios del programa de seguro social *OASDI*.¹⁹²

La finalidad central de la indexación fue mantener el poder de compra de los beneficios, sin embargo, esta enmienda tuvo un punto débil, se hizo evidente que si la tendencia inflacionaria de mediados de los setenta continuaba, los futuros beneficiarios de la Seguridad Social terminarían recibiendo más por sus beneficios mensuales como retirados que lo que obtenían por sus salarios cuando trabajaban. Este defecto fue corregido en 1977 a través de una enmienda a la ley.¹⁹³

Junto con la aparición del *Supplemental Security Income* y la indexación de los beneficios del *OASDI* la enmienda de 1972 aumentó los fondos destinados al programa *Food Stamps* haciendo al programa obligatorio para los Estados, igualmente estableció la oportunidad para que familias de gran tamaño con ingresos inadecuados recibieran vales adicionales. A pesar de los logros obtenidos, 11 millones de personas que dependían de los programas asistenciales y que no calificaban para las *Adult Categories* seguían recibiendo beneficios inadecuados y mantenían un estigma social sobre de ellos, en especial aquellos cubiertos por el programa de *Aid to Families with Dependent Children*. Los Estados y condados continuaron evadiendo las regulaciones federales que pretendían humanizar los sistemas de bienestar social y mejorar la administración. Los administradores locales continuaban humillando a las personas que recibían la asistencia, los pagos se mantenían reducidos y peor aún estaban por debajo de la tasa de inflación.

Tras su aplastante victoria en 1972, curiosamente tras tantos avances en los programas asistenciales y de seguro social, Nixon prometió recortar los programas de bienestar social, sin embargo, de nueva cuenta confundió con sus acciones, al tiempo que colocaba a muchos conservadores al frente de los programas de bienestar y recortaba muchas medidas costosas diseñadas para ayudar a ciudadanos necesitados, aprobó leyes tan progresistas como el establecimiento del Crédito al Ingreso Ganado, un descuento que proporcionaba a las familias con niños dependientes que ganaban 4 000 dólares al año o menos un crédito compensatorio del 10% sobre sus ganancias, esta fue la primera vez en la historia que el sistema impositivo se utilizó como un mecanismo para proporcionar recursos a los necesitados.¹⁹⁴ A pesar de todo su conservadurismo y dura retórica, Nixon apoyó y en algunos casos incluso impulsó muchas medidas importantes de política social como un intento para aumentar la base del partido republicano ante la presión del Congreso demócrata y con el aumento en el poder de los

192 *Loc cit.*

193 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security.*
<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

194 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag 401.

grupos de ciudadanos indigentes que se habían organizado. Mientras el gasto destinado a varios programas contra la pobreza habían aumentado en 27 mil millones de dólares durante las administraciones de Kennedy y Johnson, este casi se duplicó durante los años de Nixon en la Casa Blanca.¹⁹⁵ Aunque la mayoría de las reformas, exceptuando al programa *Supplemental Security Income*, fueron mas bien procedimentales y administrativas la presidencia de Nixon agregó nuevos programas al sistema de bienestar social estadounidense.

La Gran Sociedad de Johnson había conducido a una reducción de la pobreza, no a su total eliminación ni a la mejoría radical de los indigentes estadounidenses; pero había avanzado en el reconocimiento de que los indigentes merecen una protección digna de parte del Estado y no de la caridad o humillación local, sino de la misma manera como los trabajadores asalariados habían obtenido gracias al progresismo de los treinta el aseguramiento de sus ingresos. Los conservadores comenzaron a preocuparse por la intervención presidencial en la economía así como por el aumento en los programas asistenciales, al tiempo que la población perteneciente a la clase media dudaba del mantenimiento de sus valores, aquellos del calvinismo y protestantismo del siglo XVIII ante el uso de sus impuestos en personas que no tardaron en organizarse y protestar por un trato justo emulando las luchas por los derechos civiles de los afroestadounidenses.

Si consideramos los niveles del ahorro personal en la década de los sesenta como un indicador de la estabilidad de las clases medias podemos observar que los programas gubernamentales no desalentaron los valores de dicha clase, de acuerdo al *New York Times* con información de la Junta de la Reserva Federal la tasa de ahorro personal durante los sesenta fue de entre el 6 y 10%;¹⁹⁶ además las políticas de La Gran Sociedad lograron sacar de la pobreza de manera considerable a los mayores de 65 años lo cual permitió a muchas familias estadounidenses aminorar los gastos que pudiesen conllevar las cuentas del doctor o las necesidades de sus integrantes ya retirados miembros de la tercera edad.

Por lo tanto los programas de Johnson acompañados de las expansiones durante el periodo de Nixon fortalecieron al sistema de bienestar social estadounidense, con beneficios a la par de la inflación, un ingreso en efectivo nacional para los indigentes sumándose a la pléyade de programas asistenciales y seguros sociales el problema como ya lo había previsto Johnson recayó mas que en la posición reacia de los políticos conservadores al progresismo en el estado de la economía. El principal desafío y el verdadero obstáculo de la Gran Sociedad fue el aumento descontrolado en la inflación en 1973 que se extendería a lo largo de toda la década, los economistas a favor del keynesianismo tuvieron frente a sí la impopular necesidad de aumentar los impuestos y provocar una leve recesión

195 *Loc cit.*

196 The New York Times, *Saving rates rises as net worth declines*. Mayo 10 2009.

para devolver el índice de precios y su relación con los salarios a la normalidad, sin embargo su fracaso concatenado al éxito de un economista en prever las condiciones que configuraron la crisis de estanflación revivirían al máximo nivel gubernamental una actitud y una posición hacia el gasto federal que desde la época del presidente Hoover no se veían en los Estados Unidos en la máxima palestra gubernamental. Gracias a Milton Friedman y su teoría acerca de la política monetaria, la relación inflación-desempleo y su censura a la política fiscal activa, los finales de los setenta y la década de los ochenta vieron el surgimiento y apogeo de los neoliberales, adeptos a las tesis económicas del siglo XVIII, seguidores del determinismo spenceriano y en el contexto de la Guerra Fría enemigos del gobierno socialista con sus controles sobre los precios y su intervención en el mercado laboral.

Serían los años de Reagan y la economía del lado de la oferta, una lucha en contra de todo tipo de gasto público y para el primer periodo presidencial del actor Hollywoodense una batalla discreta pero sagaz en contra del principal seguro social de aquella nación y el que hacía más de 50 años había dado inicio al sistema de bienestar social estadounidense, el *OASDI*.

Friedman y la Estanflación

Debemos iniciar la descripción de la agenda neoliberal reconociendo la causa de su éxito. Si los años de la deflación y la Crisis de 1929 llevaron a la presidencia a Roosevelt y con él al proyecto progresista y keynesiano de gasto público, la situación económica de los setenta fue la responsable de regresar al protagonismo político a los defensores de Smith y del libre mercado.

Después de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo a partir de 1973 las economías capitalistas ya no sufrieron ninguna crisis deflacionaria importante como aquella de la Gran Depresión, por el contrario fueron víctimas de una serie de crisis inflacionarias, es difícil negar que las políticas keynesianas de plena ocupación contribuyeron a esa inversión de la patología.¹⁹⁷ En una carta de 1943 Keynes mostraba plena conciencia de los peligros de su política de pleno empleo, “si el salario monetario aumenta más rápido que la eficiencia, eso agrava la dificultad para mantener la plena ocupación, y es uno de los mayores obstáculos que esta debe superar. [...] La tarea de mantener el salario de eficiencia razonablemente estable es una tarea política más que económica.”¹⁹⁸

Fue el desafiar la ortodoxa y keynesiana visión de los ciclos de negocios en lo que los conservadores forzaron un gran replanteamiento de la economía. Recordemos un poco la tesis central propuesta por Keynes que tiempo después se convirtió en la sabiduría convencional de los progresistas

197 Sergio, Ricossa. *Diccionario de economía*. S. XXI, México 1990. pag. 458.

198 *Loc cit.*

estadounidenses en las administraciones de Roosevelt, Kennedy y Johnson y que fue atacada en los setenta y ochenta por los neoliberales. Cuando el gasto y la inversión se contraen debido a que los hombres de negocios pierden confianza y empiezan a pensar en las inversiones potenciales como riesgosas comienzan a acumular efectivo, mientras que los hogares nerviosos y preocupados por la pérdida de sus empleos recortan los gastos en objetos muy caros e innecesarios, este comportamiento generalizado de reducción en el gasto y el consumo produce el cierre de fábricas y despidos masivos.¹⁹⁹

La primera y más obvia cosa a realizar es satisfacer la demanda de las personas por más dinero sin recortar su gasto, la manera de hacer esto es simplemente imprimir más dinero y de alguna manera ponerlo en circulación, Keynes sugería en broma esconder botellas llenas de dinero donde niños emprendedores pudiesen encontrarlo, Milton Friedman ofreció después la imagen de dinero arrojado al azar desde helicópteros,²⁰⁰ en realidad esto se realiza a través de las operaciones del libre mercado cuando la Reserva Federal emite deuda del gobierno de los Estados Unidos introduciendo nuevo dinero que es inyectado en la economía y puesto en circulación. El análisis de Keynes sugería que una recesión en desarrollo puede ser curada a través de una política monetaria expansionista, al incrementar la oferta de dinero la autoridad monetaria puede inducir a las firmas y los hogares a retomar el flujo circular de gasto y producción que mantiene a la economía en pleno empleo.²⁰¹ Sin embargo, había ocasiones en que esto podría no funcionar particularmente si una recesión se escapaba de las manos y se convertía en depresión, puede ocurrir que los hogares y especialmente las firmas estén reacias a aumentar el gasto sin importar cuanto dinero tengan, ellos simplemente añadirán cualquier expansión monetaria a su fortuna,²⁰² tal situación como lo revisamos en el primer capítulo se conoce como *trampa de liquidez*. La respuesta keynesiana consiste en que el gobierno haga lo que el sector privado no hará, gastar. Cuando la expansión monetaria es ineficaz, la expansión fiscal a través de programas de trabajos públicos financiados con préstamos deben tomar su lugar, eventualmente la depresión de los treinta fue finalizada por el único tipo de trabajo público que incluso los conservadores están dispuestos a apoyar, la guerra.²⁰³

Como lo explica el maestro y premio Nobel en economía Paul Krugman, el keynesianismo tenía esta receta para las crisis deflacionarias, una que era aberrante para el liberalismo económico por dos razones, la primera la expansión del gasto público y la segunda la intervención a través de la política

199 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994. Pag 32.

200 *Loc cit.*

201 Paul Krugman. *op cit*, pag. 33.

202 *Loc cit.*

203 Paul Krugman. *op cit*, pag. 36.

fiscal para solucionar el comportamiento errático de los precios y salarios.

El problema para el keynesianismo y el gobierno intervencionista surgió cuando el escenario económico viró de la deflación a la inflación. Las fuerzas que actúan para convertir la inflación en un problema especialmente difícil se encuentran arraigadas mucho más profundamente en la estructura de la vida social estadounidense. Por razones de seguridad económica existe un impulso por hacer que el sistema económico opere a un volumen de producción que no es estable, en el que la continuada subida de precios no solo es probable sino normal.²⁰⁴

La inflación, precios constantemente en alza, es evidentemente un fenómeno propio de la producción relativamente elevada. Sólo puede tener lugar cuando las exigencias que se presenten ante el sistema económico se encuentran en un punto cercano a la plena capacidad de las plantas y de la mano de obra disponible para satisfacerlas. Cuando no se puede aumentar rápidamente la oferta como ocurre en el caso de la producción a plena capacidad ulteriores incrementos en la demanda pueden dar lugar a un alza en los precios.²⁰⁵

Si recordamos las presiones inflacionistas que sufrió Johnson en pleno desarrollo de la Gran Sociedad quedará más clara la explicación del maestro Galbraith. Cuando los bancos aumentaron los préstamos destinados al capital para los inversionistas privados se generó presión en la economía, porque existía poco desempleo y la situación de la ocupación llegaba a la de plena empleo, cuando surge un aumento como este en la inversión se acompaña por presiones para un alza en los salarios y esto indudablemente contribuyó al crecimiento en los precios y la aparición de una economía inflacionista.

En tanto que no se configuró el desastre económico de los setenta la crítica de los seguidores del liberalismo económico se situó en la política monetaria expansionista recomendada por Keynes. Friedman comenzaba con un reclamo, muchas recesiones, incluyendo el gran hundimiento que produjo la Gran Depresión no seguían el guión de Keynes, no se iniciaban porque el sector privado intentase aumentar sus reservas de dinero, en vez de eso ocurrían debido a una caída en la cantidad de dinero, de ahí que la autoridad monetaria no necesita intervenir en la economía, sino únicamente asegurar que la cantidad de dinero no se hunda.²⁰⁶ Lo que Friedman proponía era que la Reserva Federal abandonara cualquier política monetaria activa y que en su lugar siguiera una estrategia de mantener estable la oferta monetaria, si la política monetaria debía ser abandonada, la política fiscal activa parecía fuera de lugar, si un control monetario mantenía a la economía estable, entonces un intento para estimular el

204 John Kenneth Galbraith, *La sociedad opulenta*, Ariel, Barcelona, 1969, pag. 250.

205 *Loc cit.*

206 Paul Krugman. *op cit*, pag. 37.

empleo a través del gasto público no lograría nada de valor.²⁰⁷

Para los pensadores serios, el monetarismo no era convincente en aspectos fundamentales.²⁰⁸ Las afirmaciones de Friedman sobre el papel dominante que desempeña el dinero en los ciclos económicos se basaban en gran medida en su disposición a jugar con la definición de dinero, de acuerdo a Milton Friedman la Crisis de 1929 ocurrió debido a una contracción en los agregados monetarios ocasionada por la política errada de la Reserva Federal²⁰⁹ aunque en realidad fue una oleada de quiebras bancarias que se reforzaron mutuamente lo que desencadenó la crisis, ya que al ocurrir un retiro masivo de depósitos esto llevó a temer por todos los tipos de depósitos, las familias comenzaron a atesorar dinero en efectivo en lugar de colocarlo en los bancos. Esta línea de ataque conservador al keynesianismo no tuvo gran impacto entre los académicos y mucho menos entre la administración demócrata de Jimmy Carter por lo que la avanzada intelectual neoliberal fracasó en su primer intento por destruir el compromiso federal con la seguridad económica de la clase media trabajadora.

En los primeros años de la década de los setenta la economía estadounidense experimentó una serie de problemas que tuvieron como consecuencia un descontento con la incapacidad gubernamental para restaurar los años de bonanza de la posguerra. Durante los años de la administración Nixon se experimentó un empeoramiento en la inflación, la Guerra de Vietnam había comenzado como una pequeña guerra y nada se hizo para aumentar los impuestos.

En agosto de 1971 Nixon declaró su “Nueva Política Económica” que tuvo como principal impacto el congelamiento de todos los salarios y precios, siendo la primera vez que se aplica este tipo de control durante un periodo de paz en los Estados Unidos. A pesar de que fueron ampliamente populares probaron ser ineficaces debido al tamaño de la economía estadounidense que dificultaba fijar precios base así como la complejidad para imponer controles en los individuos que podían cambiar fácilmente de trabajo así como por las fuertes presiones sindicales.²¹⁰

Si bien la totalidad de los controles tuvieron algún impacto sobre la inflación, fueron un intento por resolverla a través de aliviar los síntomas al tiempo que otras políticas de gobierno exacerbaban las causas. El déficit gubernamental para 1971 era de 20.5 mil millones de dólares, por mucho el más grande acumulado hasta esa época, por su parte la oferta monetaria, el dinero inyectado por la Reserva Federal creció a una tasa del 10% anual muy alejada de cualquier tasa real sostenible.²¹¹

La mayoría de los controles sobre los precios fueron abandonados a mediados de 1973, con las

207 *Loc cit.*

208 *Ibidem*, pag. 38.

209 *Loc cit.*

210 Robert, Puth. *American Economic History*. University of New Hampshire. N.Y. 1982, pag. 592.

211 *Ibidem*, pag. 593.

excepciones de aquellos del petróleo y el gas, a consecuencia de esto la inflación siguió aumentando. Para 1974 la tasa de inflación llegó al 12%, los precios no habían subido tanto desde el periodo comprendido entre 1946 y 1948, y junto con esto el desempleo estaba escalando.²¹²

Entre 1973 y 1974 las presiones inflacionistas que venían acumulándose desde hacía tiempo, junto con la enorme subida de los precios, provocaron un aumento histórico en los precios de los bienes de consumo, los intentos de la Reserva Federal para contener esta inflación contrayendo la emisión de moneda desencadenó la peor recesión de los Estados Unidos desde la década de los treinta.²¹³

De 1970 a 1979 la política fiscal y monetaria parecían haber sobre estimulado la economía, parece justo concluir que la política fiscal en general contribuyó a los problemas macroeconómicos de los Estados Unidos de este periodo más que a solucionarlos. La situación macroeconómica de los setenta se había materializado en una Estanflación, una combinación de crecimiento económico lento y altos niveles de desempleo acompañados de un déficit federal en crecimiento debido a un aumento mucho más rápido en su gasto que en sus ingresos.²¹⁴ A diferencia de la inflación generada por variaciones en la demanda, la estanflación no responde a las medidas contracíclicas monetarias y fiscales, cuando la Reserva Federal intentó utilizar estas medidas frenó el crecimiento económico, provocó mayor desempleo y desencadenó una recesión.²¹⁵

En los cuatro años de la administración Carter, la debacle financiera alcanzó proporciones espeluznantes, entre 1975 y 1980 la deuda federal creció en un 67.7%, la oferta monetaria salto un 38.6% mientras que el desempleo permaneció elevado. Las prescripciones convencionales parecían no ofrecer ninguna salida a estos problemas, el argumento a favor de grandes déficits para reducir el desempleo ya no era tomado en cuenta debido a que los déficits eran de por sí enormes y tanto el desempleo como los precios seguían en aumento. Carter experimentó esencialmente la misma frustración que Herbert Hoover en 1930-1932, en el caso de Hoover los precios se tambaleaban y el desempleo aumentaba; en el de Carter, los precios estaban por las nubes y el desempleo crecía, pero para ambas administraciones la ortodoxia económica no era una solución, no comprendió los primeros años de la década de los treinta, y tampoco comprendía la de fines de los setenta,²¹⁶ el keynesianismo enfrentaba el mayor descrédito en su historia.

El problema de la estanflación se tradujo en el verdadero desafío para la sabiduría convencional

212 *Loc cit.*

213 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994. pag. 35.

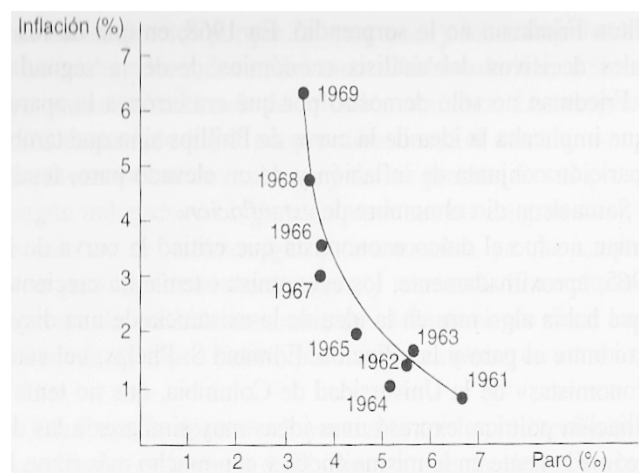
214 Robert, Puth. *op cit*, pag. 594.

215 Christine, Ammer. *Dictionary of Business and economics*. The free Press. Nueva York 1984. pag. 437.

216 Jonathan, Hughes. *American economic History*. Addison-Wesley. Estados Unidos, 1998. pags. 594-595.

keynesiana, si la política monetaria pasiva de Friedman no había puesto en riesgo la posición central del gobierno intervencionista, su predicción de un escenario como el de mediados de los setenta encumbró su postura contraria al gasto público hasta la Casa Blanca y dictó durante unos años la política de la Reserva Federal.

El gran desafío de Friedman provino de poner en duda la relación entre el aumento de los salarios y los precios con el desempleo. En 1959 A.W. Phillips profesor de la London School of Economics señaló que los datos británicos relativos a un largo periodo de tiempo indicaban que existía una relación visible entre la tasa de paro y la tasa de variación de los salarios, en los años en los que la tasa de paro había sido muy alta, lo salarios habían bajado, en los años en los que había sido baja los salarios habían subido, y cuanto más baja era la tasa de paro mayor era la tasa de subida de los salarios.²¹⁷ Los economistas estadounidenses observaron rápidamente que existía una relación similar en los datos de los Estados Unidos, una conclusión natural de la economía ortodoxa de los sesenta fue que los gobiernos deben aceptar una tasa persistente de inflación por ejemplo del 4 o 5 % como un precio aceptable por mantener bajo el desempleo.²¹⁸ Como se puede observar en la gráfica # 1 el comportamiento entre inflación y desempleo en la década de los sesenta justificaba la política a favor del pleno empleo tolerando tasas inflacionarias del orden del 4 al 6 %. La hipótesis de Phillips se apoyaba en bases keynesianas, a medida que crece la demanda global y la ocupación (a medida que disminuye la desocupación) crecerían también los salarios y los precios.²¹⁹



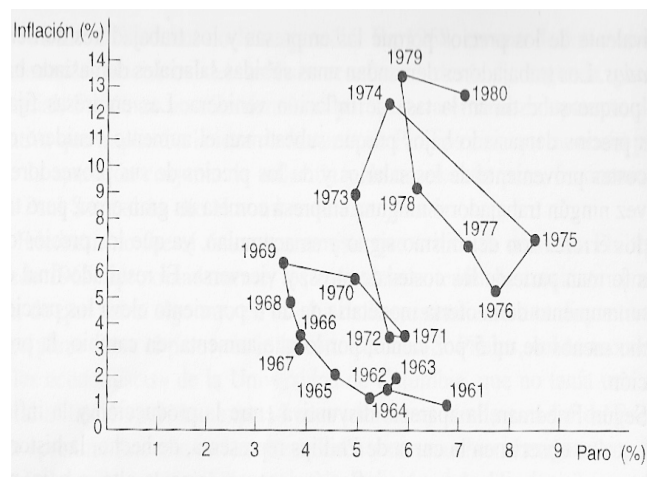
Gráfica # 1. Curva de Phillips. Fuente *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994. Pag 35.

217 Paul Krugman. *op cit.* pag. 38.

218 *Loc cit.*

219 Sergio, Ricossa. *Diccionario de economía*. S. XXI, México 1990. pag. 308.

En 1968 Friedman aportó uno de los avances intelectuales decisivos del análisis económico desde la Segunda Guerra Mundial, demostró no solo por qué era errónea la relación que implicaba la curva de Phillips sino que también predijo la aparición combinada de inflación y un paro elevado, fenómeno al que ya nos hemos referido y al que Paul Samuelson dio el neologismo de Estanflación.²²⁰ Friedman sostenía que el intento de utilizar la curva de Phillips para intercambiar un aumento de la inflación por una reducción del paro haría que desapareciera esa curva, se acabaría pagando por un bajo desempleo un precio cada vez más alto en inflación, y cuando ese precio resultara inaceptable se descubriría que la inflación persiste a pesar del elevado paro. Lo que demostró Friedman fue que no era posible utilizar una expansión monetaria para alcanzar un objetivo arbitrario de pleno empleo sin provocar una larga inflación. Configuración que se presentó en la década de los setenta y que podemos observar en la gráfica # 2.



Gráfica # 2. Estanflación. Fuente *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994. Pag 35.

El atractivo de la predicción de Friedman sobre el comportamiento de la economía fue el confirmar el prejuicio conservador de que una política económica activa de parte del gobierno siempre es algo malo. La aparente refutación a Keynes dañó la reputación del análisis económico progresista en general, y por lo tanto, dio prestigio intelectual al análisis económico neoliberal en todas las cuestiones incluso en aquellas que estaban muy alejadas del problema específico de qué hacer con el ciclo económico²²¹ como aquella referente a los programas de aseguramiento al ingreso.

La adopción de las tesis del monetarismo se presentaron en agosto de 1979, en esa fecha Carter nombró a Paul Volcker como el presidente de la Junta de la Reserva Federal quien comenzó un giro en

220 *Loc Cit.*

221 *Loc cit.*

la política del Banco Central estadounidense, ya no se fijaría la tasa de Fondos Federales, la tasa a la cual los bancos se prestan entre sí.²²² Junto con esto en marzo de 1980 Carter anunció nuevas políticas diseñadas para combatir la inflación, incluyendo la autorización a la Fed para imponer controles al crédito para el consumo, Charles Schultze quien era el presidente del Consejo de Asesores Económicos en ese entonces consideró la medida como absurda, por su parte Volcker trató infructuosamente de convencer a Carter de quitar los controles, para cuando esta medida se combinó con el anuncio de la disminución en la oferta monetaria, la economía entró en recesión. Los controles fueron retirados meses después, y la política monetaria dejada de lado.²²³

Lo importante del análisis de Friedman a pesar de su corta e infructuosa aplicación como política de la Fed fue el reconocimiento de que la ortodoxia keynesiana ya no era suficiente para aliviar el malestar en la economía sobre todo en escenarios como el de la estanflación, asimismo la destrucción de la relación entre desempleo e inflación prevista por la curva de Phillips convirtió en intolerables los altos precios en los productos al consumidor ante el continuado aumento en la tasa de desempleo. Pronto apareció una demanda popular a favor de un gobierno que cambiara los altos impuestos por crecimiento, que erradicara la inflación a pesar del estancamiento en los salarios reales, en concreto los setenta atestiguaron un cambio estructural de la economía estadounidense y una consecuente reforma en el ideario político, se pasó del progresismo keynesiano a la recuperación de una serie de valores económicos y sociales similares sino es que los mismos a aquellos pertenecientes al siglo de Mark Twain y el darwinismo social.

Para explicar a cabalidad el resurgimiento de las tesis a favor del liberalismo económico y social a comienzos de la década de los ochenta del siglo XX debemos entender que la posición contraria a la expansión gubernamental nunca desapareció del escenario político ya que se mantuvo presente aún durante la era dorada del *New Deal*, *La Nueva Frontera* y *La Gran Sociedad*. En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar en los Estados Unidos algo así como un renacimiento del interés por el concepto de la empresa o del libre mercado. Esta moda ejerció una profunda atracción sobre el pensamiento conservador.²²⁴ El origen de estas ideas fue un redescubrimiento del mundo elaborado por Bentham en el siglo XIX tal como fue aplicado a la política económica por los economistas clásicos y a la sociología y a la política por Herbert Spencer y William Graham Summer. En 1944 recibió un nuevo espaldarazo académico con la publicación de *Camino de*

222 Jonathan, Hughes. *American economic history*. Addison-Wesley. Estados Unidos 1998. pag. 595.

223 *Loc cit.*

224 John Kenneth Galbraith, *La sociedad opulenta*, Ariel, Barcelona, 1969, pag. 4.

Servidumbre de Friedrich von Hayek, un opúsculo alarmante contra el socialismo y el Estado.²²⁵

La restauración del mercado subrayaba, en su manifestación académica, la eficacia social de un mercado sin controles. Distribuía los recursos, el trabajo, el capital, el talento directivo y técnico entre los distintos empleos de acuerdo con las directrices últimas y definitivas del consumidor.²²⁶

La postura conocida como neoliberal ha estado presente de manera intermitente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en la política estadounidense hasta alcanzar su clímax con Reagan, por ejemplo, durante la campaña presidencial de Barry Goldwater llegaron con él las ideas de la restauración del mercado, prometía la eliminación de la seguridad social y el final de los programas agrícolas, sin embargo muchas personas más prudentes se apresuraron a advertir a su candidato que nunca se supuso que se emprendería actuación alguna.²²⁷ La idea del autoregulamiento de los mercados y la propensión a negarse a la entrada del gobierno en ciertas áreas de la economía han acompañado el desarrollo de la historia política y económica de los Estados Unidos, sin embargo estuvieron mucho tiempo soslayadas por el progresismo y la acción asistencialista del gobierno, fue hasta los setenta cuando una línea de pensamiento muy exitosa en la academia liderada por Friedman finalmente dejó en la sombra al keynesiano. Lo que fue un triunfo en la academia, en la acción concreta del gobierno tendió a ser más bien relativa e incapaz de retomar los caminos de la era dorada del liberalismo con un gobierno alejado del gasto público. El neoliberalismo no se experimentó como un tiempo específico de la historia estadounidense sino como un nexo entre el pasado liberal, el presente monetarista y el futuro proceso de reforma del Estado bajo la administración Reagan.

Siguiendo a Henri Bergson definimos al neoliberalismo no como un tiempo específico, de tal año a tal año, sino como una experiencia vivencial en la cultura estadounidense, uno es el tiempo *in vitro* el otro el tiempo *in vivo*, si el tiempo es medible la duración es inmensurable.²²⁸ El neoliberalismo como postura retórica ha estado presente desde la segunda mitad del siglo XX, ha sido errático en sus logros y sus fracasos, es imposible concluir que el éxito de Friedman diera paso a una reducción gubernamental en sus gastos en todas las áreas de la economía en las que participaba, de igual forma el neoliberalismo no se expresó como un ataque exitoso sobre el Estado de Bienestar, mas bien fue una experiencia de muchos años, una duración en la política y sociedad estadounidenses que intentó desprenderse de los programas costosos que desalentaban la participación privada.

Con los descubrimientos de Friedman se dio impulso a los economistas que se dedicaron en la

225 *Loc cit.*

226 John Kenneth Galbraith, *op cit*, pag. 6.

227 *Ibidem*, pag. 7.

228 Ramón Xirau. *Introducción a la Historia de la Filosofía*. UNAM, México D.F. 2004, pag. 417.

década de los cuarenta y cincuenta a criticar las políticas asistenciales y de seguridad social calificándolas como una ruptura con los valores liberales y el individualismo, proyectando a los Estados Unidos hacia un sistema socialista. Más importante hubo una idea que la derecha consiguió convertir en política, a saber, la idea de que los elevados impuestos y la excesiva regulación constituían un enorme lastre para el crecimiento económico de Estados Unidos,²²⁹ recordemos que desde 1935 los estadounidenses a través de un impuesto sobre la nómina financian el principal seguro social de aquella nación el *OASDI*, de ahí que el estado de la economía, la estanflación y el éxito de Friedman sean los elementos que empujaron a los gobiernos favorables al regreso del liberalismo, o neoliberales, a emprender un programa reformista contrario a la seguridad social.

Cuando los precios aumentaron más rápido que los salarios como ocurrió en los años de la administración Carter, se desarrolló una crisis importante en el sistema de seguridad social. En 1977 el Congreso intentó hacerle frente al aprobar una legislación que entre otras cosas, aumentaba los impuestos así como la cantidad de salarios que eran sujetos a impuestos para el programa *OASDI*.²³⁰ Cabe recordar que desde 1972 los aumentos en la inflación no se traducían en una pérdida en el poder de compra de los beneficiarios del *OASDI* porque sus pagos mensuales estaban indexados, es decir, automáticamente se ajustaban al aumento en la tasa de inflación, sin embargo, el estancamiento de los salarios, el aumento del desempleo y la misma indexación de los beneficios en los setenta infirió un gran golpe a los fondos fiduciarios de donde provienen los beneficios como lo demuestra la tabla # 1.

La principal intención de las enmiendas de 1977 fue sanear las finanzas del programa, poco tiempo después de la aprobación de las enmiendas de 1972 (aquellas de la indexación de los beneficios) se hizo evidente que la Seguridad Social enfrentaba una disminución en sus fondos tanto al corto como al largo plazo. Los problemas al corto plazo eran causados por la mala economía, y los de largo por el asunto demográfico asociado con el *baby boom*. En su informe de 1975 los administradores del Fondo afirmaban que este estaría exhausto para 1979.²³¹ Las enmiendas aprobadas por el Congreso aumentaron el impuesto sobre la nómina del 6.45% al 7.65%, y con ello creció la base salarial sujeta a impuestos. Como vemos la tendencia neoliberal contraria a los impuestos no hizo mella en este seguro social, espina dorsal del sistema de bienestar estadounidense.

229 Paul Krugman. *op cit*, pag. 40.

230 Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 1^o century*. Oxford University press. 1997, pag. 37

231 Social Security Administration. *Historical Background and Development of Social Security*.
<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

Fondo Fiduciario del OASDI (millones de dólares)		
Año	Ingresos	Gastos
1975	59 605	60 395
1976	66 276	67 876
1977	72 412	75 309
1978	78 094	83 064
1979	90 027	93 133
1980	105 841	107 678

Tabla # 1. Gasto 1975-1980. Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical supplement to the Social Security*. Estados Unidos. Marzo 2009. Pag 193.

Si por una parte se aumentaron los impuestos para solucionar el problema de financiamiento en el *OASDI* por otra Carter recortó el presupuesto de muchos programas asistenciales en un esfuerzo por combatir la inflación y para proporcionar recursos al gasto militar. El Presidente develó su propuesta de reforma al bienestar social en una conferencia de prensa en su natal Plain en Georgia, el 6 de agosto de 1977. El plan fue conocido como el Programa de Mejores Ingresos y Empleos, el programa aboliría el sistema de programas asistenciales existente junto con sus beneficios, incluyendo al programa *AFDC*,²³² el *SSI*, los *Food Stamps* reemplazándolos con un nuevo sistema de dos vías, un programa laboral para aquellos capaces de trabajar; y un programa de mantenimiento del ingreso para aquellos incapaces de hacerlo.²³³ Sin lugar a dudas una propuesta claramente neoliberal que claudicó en el Congreso.

Las enmiendas de 1977 fracasaron en poner al sistema de la seguridad social en terreno fiscal firme, en gran parte debido a que la economía continuaba empeorando. Las reservas en el fondo cayeron de un tope de 32.8 mil millones de dólares en 1974 a un mínimo de 19.7 mil millones en 1983. En un punto del año de 1983, existió la posibilidad de que el programa no fuese capaz de cumplir sus obligaciones y enviar cheques a los beneficiarios.²³⁴

Mientras que las finanzas del principal programa de seguro social en los Estados Unidos comenzaban a reflejar la crisis de la economía en general, en 1981 se materializó el cambio ideológico que generó la estanflación llegaba a la Casa Blanca un héroe de los medios de la derecha que como el *Wall Street Journal* pedían una reforma a favor del libre mercado. En 1981 los Republicanos conservadores regresaron al poder con Ronald Reagan. Pedían detener la inflación, reducir la interferencia del gobierno en la vida económica y adoptar políticas que revitalizaran la economía

232 Siglas para Programa de Ayuda a Familias con Niños Dependientes.

233 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 402.

234 Edward Berkowitz. *op cit*, pag. 37.

estadounidense, hablaban del capitalismo y el libre mercado. El giro había concluido, de la economía del lado de la demanda, la época del progresismo y el keynesianismo se había pasado a la duración neoliberal, una serie de intentos por detener el gasto público y liberalizar la economía.

2. La propuesta de Reforma

Reaganomics y la Comisión Greenspan

“Las extravaganzas de la pobreza indignaban tanto a los mercantilistas ingleses del siglo XVIII, quienes deseaban mantener los salarios bajos para competir de mejor manera por los mercados con los franceses y holandeses, como a nuestros neoliberales que abogan por reducir los salarios y beneficios de los trabajadores de cuello azul para enfrentar a la competencia internacional.”²³⁵

Con el triunfo en las elecciones presidenciales de 1981 de Ronald Reagan y la avanzada conservadora en la academia ganando espacios y adeptos en la política gracias a los descubrimientos de Milton Friedman, el sistema de seguridad social tenía frente a sí un reto sin igual. Si bien la administración Carter ya había propuesto reformar el sistema asistencial y aplicó recomendaciones monetaristas en la política de la Reserva Federal los años de Reagan serían más directos en su enfrentamiento al *Big Government*. El factor económico que determinara el fin del keynesianismo justificó en gran medida el apoyo popular que Reagan mantuvo en sus dos periodos como presidente y por lo tanto fue la base para su proyecto reformista.

En muchas dimensiones los registros económicos de Reagan fueron superiores a los de Carter, y eso fue el sustento para el continuo apoyo popular para su programa general. En muchos sentidos los registros de Reagan demuestran que no cumplió con sus objetivos iniciales y esa es la base para la decepción en muchos de sus más fuertes seguidores.²³⁶

Para 1982 la Reserva Federal adoptó una aproximación ecléctica para solucionar el problema de la inflación, la Fed determinó el “grado de presión” puesto sobre las reservas de los bancos, es decir flexibilizó los controles sobre las cantidades garantizadas por las instituciones bancarias solucionando el problema de la recesión.²³⁷ Esto se configuró en el principal éxito para Reagan y así obtuvo el capital político que necesitaba para la serie de propuestas económicas que con él arribaron a la Casa Blanca.

235 Robert Lekackman. *Visions and nightmares America after Reagan*. Macmillan publishing company, pag. 51.

236 William Niskanen. *Reaganomics*. Oxford University Press. 1988, pag. 3.

237 Jonathan, Hughes. *American economic history*. Addison-Wesley. Estados Unidos 1998, pag. 595.

Reagan trajo consigo un equipaje, la *supply-side economics*,²³⁸ la idea básica que sostenía esta visión era que grandes recortes generales en los impuestos inducirían a las clases empresariales a reducir su aversión a los impuestos y permitiría que una mayor porción de sus ingresos fuesen gravados, aumentando con ello la base de contribuyentes. Al mismo tiempo, se induciría a los trabajadores a aumentar sus esfuerzos confiados en la idea de que llevarían a su casa mayores salarios.²³⁹

La *Supply-side economics* es una teoría microeconómica sobre los efectos de la política fiscal en los incentivos al trabajo, el ahorro e inversión,²⁴⁰ sin embargo, no era propiamente dicho una nueva teoría económica, para 1981 no existían textos sobre la *supply-side economics*, no habían cursos, ni profesores distinguidos que sostuvieran esa visión. Arthur Laffer que había servido en la oficina de presupuesto bajo la administración Nixon en una ocasión dibujó una curva sobre una servilleta para demostrar que una reducción de algunos impuestos incrementaría las ganancias, la “Curva de Laffer” no era nueva ni controversial y solo se popularizó gracias a medios como el *Wall Street Journal* lo que únicamente sirvió para ridiculizar la postura de los economistas del lado de la oferta.²⁴¹ Incluso George Bush como candidato en las elecciones primarias de 1980 describió la posición de la *supply-side economics* como *voodoo economics*, un descrédito que poco tiempo después se convirtió en una disputa amarga al interior del partido Republicano.

Las ideas esenciales de la *supply-side economics* eran: en primer lugar las medidas de demanda especialmente las monetarias son absolutamente ineficaces; en segundo lugar, la reducción de los impuestos influye extraordinariamente en los incentivos por lo que aumenta espectacularmente la actividad económica, quizás hasta el punto de que los ingresos fiscales aumenten en lugar de disminuir.²⁴²

Con estas doctrinas en mente Reagan dio a conocer su proyecto económico el 18 de febrero de 1981 cuatro semanas después de la inauguración de su gobierno presentando al Congreso su “Programa para la Recuperación Económica”, los cuatro elementos clave de este eran:

- Un plan de reforma presupuestal para recortar la tasa de crecimiento en el gasto federal.
- Una serie de propuestas para reducir las tasa de impuestos al ingreso individual en un 10% anual en un plazo de tres años y crear empleos acelerando la reducción impositiva para la inversión en fábricas y equipos.

238 Siglas para Economía del Lado de la Oferta.

239 *Ibidem*, pag. 596

240 William Niskanen. *Reaganomics*. Oxford University Press. 1988. pag. 18

241 *Ibidem*, pag. 19.

242 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994, pag. 110.

- Un programa de largo alcance de flexibilización en la regulación.
- En cooperación con la Junta de la Reserva Federal, un nuevo compromiso con una política monetaria que restituya una divisa estable y mercados financieros saludables.²⁴³

Este programa se basaba en una larga convicción sostenida por Reagan de que la causa más importante de los problemas económicos había sido el gobierno mismo, solo al reducir el crecimiento del gobierno se puede aumentar el crecimiento de la economía.²⁴⁴ Sostenía que el control del gasto gubernamental sería alcanzado a través de restringir el crecimiento de los viejos programas, evitar nuevos, y eliminar el desperdicio, fraude, extravaganzas y abusos. Sin embargo, en directa contradicción con este ideal en su campaña de 1980 no existió de parte de Reagan mención alguna acerca de reducir los servicios o beneficios proporcionados por algún programa federal en concreto.²⁴⁵

El recorte a los impuestos aprobado en 1981 no fue el deseado por los economistas del lado de la oferta ni por Reagan, el recorte de tasas impositivas fue de 5% para el primer año y de 10% anual para los siguientes dos.²⁴⁶ Lo que provocó este recorte fue una reducción en la cantidad de ingresos que el gobierno podía esperar, esta disminución se acompañó con un aumento en los gastos de defensa, amenazando con esta política las aspiraciones presupuestales de la administración Reagan. El déficit total en 1983 fue de 208 mil millones de dólares y los déficits continuaron creciendo hasta alcanzar un tope en 1986 al llegar a los 283 mil millones de dólares.²⁴⁷ Si bien Reagan no logró arrancar una revolución en la economía estadounidense ya que mantuvo al gobierno gastando, sí inició la serie de contradicciones que caracterizaron a su administración, por un lado se encontraba lo que prometía y por otro lo que realizaba, no recortó los impuestos en la medida que él deseaba; pero logró fracturar el sistema de ingresos, detestaba al *Big Government* pero aumentó el déficit y la participación gubernamental a través de los gastos en la defensa, su tarea reformista se dirigió a los programas sociales.

Las ideas del presidente llegaban al extremo de creer que era esencial revertir el patrón histórico que había puesto a Washington fuertemente involucrado en el área del bienestar social, los afectados serían acogidos por las fundaciones privadas, iglesias, grupos fraternales, empresas y organizaciones caritativas,²⁴⁸ en pocas palabras imaginaba regresar al sistema asistencial del siglo XIX. Recordemos que si Washington tomó este papel protagónico se debió a que las fuerzas privadas no eran suficientes

243 William Niskanen. *Reaganomics*. Oxford University Press. 1988, pag. 4.

244 *Loc cit.*

245 William Niskanen. *op cit*, pag. 13.

246 Jonathan, Hughes. *American economic history*. Addison-Wesley. Estados Unidos 1998, pag. 596.

247 *Loc cit.*

248 Walter Trattner, *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 542.

en los treinta para aliviar la depresión de los “nuevos pobres”, asimismo desde 1935 los seguros sociales se convirtieron en un estabilizador de la economía y en una demanda popular de las clases medias, si bien los setenta demostraron que se convierten en una carga fiscal en un escenario de inflación la presión política de los grupos de beneficiarios no fue nada desdeñable a la hora de frenar las ideas del nuevo gobierno, convirtiéndose en la principal arma para frenar las propuestas neoliberales en el Congreso.

Las propuestas de recortes a los impuestos hechas por los economistas de la *supply-side economics* no fueron la amenaza más seria a los programas de seguro social sino los análisis de Martin Feldstein, profesor de la Universidad de Harvard quien más tarde fue presidente durante dos años del Consejo de Asesores Económicos de Ronald Reagan. Feldstein señaló que la tendencia de los impuestos a reducir los incentivos para invertir se había agravado durante la década de los setenta debido a la aceleración en la inflación, por ejemplo, se suponía que las empresas debían pagar un tipo impositivo del 42% sobre sus beneficios, sin embargo, según los cálculos de Feldstein cuando se tenían en cuenta los efectos de la inflación el verdadero impuesto sobre los beneficios derivados de la inversión en equipo era más bien del orden del 75%.²⁴⁹ Junto con esta demostración Feldstein se centró en el impacto que tenían ciertos programas sociales en la economía, en específico el Seguros de Desempleo y el *OASDI*. De su investigación sobre la relación entre las pensiones para el retiro y el ahorro, concluyó que el programa de seguridad social en los Estados Unidos recortaba en la mitad la tasa de ahorro personal, lo cual implica que reduce de manera sustancial la reserva de capital y el nivel de ingreso nacional, sobre el seguro de desempleo concluyó que este programa fomentaba los despidos temporales y que una reforma al seguro podría disminuir sustancialmente la tasa permanente de desempleo.²⁵⁰ Estas acusaciones cobraron fuerza al combinarse con el descontento popular que generó el aumento en la tasa impositiva federal promedio que pasó del 23 % en 1965 al 36% en 1980.²⁵¹

Cuando la lucha sobre la seguridad social subrayó el deseo de la administración por recortarla e involucró un esfuerzo por enlistarla en la batalla en contra del déficit presupuestal el asunto se convirtió inevitablemente en un fracaso muy costoso, sin embargo, cuando el tema de la salud financiera de los fondos para la seguridad social se convirtió en un asunto importante aparecieron oportunidades para una reforma estructural limitada.²⁵² Ya en el pasado Reagan había expresado su interés por mover el *OASDI* hacia una modalidad voluntaria al tiempo que prefería expandir las

249 Paul Krugman. *op cit*, pag. 47.

250 Anthony Atkinson. *The economic consequences of rolling back the welfare state*. Consejo del Centro para Estudios Económicos de la Universidad de Munich y MIT Press. Estados Unidos, 1999, pag. 23.

251 William Niskanen. *Reaganomics*. Oxford University Press. 1988, pag. 15.

252 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 64.

alternativas privadas.²⁵³

La más clara intención por recortar los beneficios provino del director de la Oficina de Administración y Presupuesto, David Stockman, quien estaba preocupado con obtener recortes presupuestales inmediatos. Stockman esperaba recortes fenomenales y vio en el *OASDI* la mejor manera para balancear el presupuesto. El Director de la Oficina también creía que la publicidad que rodeaba los futuros déficits del programa proporcionaría una oportunidad única, la percepción de crisis, pensó, permitir a los políticos hacer creer que estaban haciendo algo por los beneficiarios cuando en realidad le estaban haciendo algo a ellos.²⁵⁴

En los primeros años de la década de los ochenta se combinaron una serie de factores que parecían amenazar seriamente a la seguridad social, comenzando con el principal programa y aquél que es asociado por los estadounidenses con el término de *social security*. La ventana de oportunidad que se abrió para la propuesta de reforma se encontraba en el débil estado de los fondos fiduciarios del seguro como lo muestra la tabla # 2.

Fondo Fiduciario del OASDI (millones de dólares)		
Año	Ingresos	Gastos
1981	125 361	126 695
1982	125 198	142 119
1983	150 584	152 999

Tabla # 2. Gasto 1981-1983. Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical supplement to the Social Security*. Estados Unidos. Marzo 2009. Pag 193.

La propuesta de la oficina de Administración y Presupuesto solicitaba un recorte de aproximadamente 45 mil millones de dólares en el *OASDI*. El núcleo de la propuesta era una reducción del 25% en los beneficios para aquellos que eligieran retirarse antes de tiempo, asimismo Stockman propuso un recorte de 4 mil millones de dólares en los beneficios básicos y un retraso de tres meses en los ajustes de costo de vida.²⁵⁵ La idea era deslindar al presidente de la propuesta y para lograrlo fue introducida en el Congreso por el Secretario del Departamento de Servicios Humanos y Salud, Richard Schweiker, a pesar de esta estratagema los Demócratas respondieron rápidamente y conectaron la propuesta con Reagan. Gracias a una airada protesta popular el Senado votó 96-0 en contra de la propuesta, la renuencia de Reagan a enfrentarse al *OASDI* después de esta experiencia reflejó el éxito de los Demócratas en retratar a la administración como una amenaza para los ciudadanos de la tercera

253 *Ibidem*, pag. 65.

254 *Loc cit*.

255 Paul Pierson. *op cit*, pags. 65-66.

edad.²⁵⁶

Más importante que el fracaso de Reagan el problema en el financiamiento del *OASDI* perseveraba y se convertía en uno que aunque políticamente costoso para cualquier partido debía de solucionarse. Para ello Reagan nombró un panel de expertos con la finalidad de desarrollar un plan para eliminar los déficits en el fondo, la Comisión reportaría sus resultados a finales de 1982 después de las elecciones de medio término, se le llamó informalmente la Comisión Greenspan²⁵⁷ en referencia al nombre del presidente de la Comisión, Alan Greenspan, presidente de la Compañía Townsend-Greenspan de Nueva York, junto con él los miembros electos por el presidente fueron Robert A. Beck CEO de la Prudential Insurance Company of America; Mary Fuller Miembro de la Junta Consultiva sobre Seguridad Social de 1979; Alexander Trowbrodige presidente de la National Association of Manufacturers; y Joe Waggoner Jr. del Bossier Bank and Trust Company.²⁵⁸

Esta Comisión bipartita tenía que hacer recomendaciones al Congreso sobre cómo resolver los problemas de financiamiento del *OASDI*. La diversa composición de la Comisión y la popularidad del programa aseguraron que la propuesta resultante esquivara una reestructuración radical y propusiera cambios que incluyesen reformas significativas a los ingresos y beneficios.²⁵⁹

La propuesta de enmienda fue aprobada en abril de 1983 y realizó numerosos cambios en el programa incluyendo el gravamen parcial de los beneficios de personas que tenían ingresos elevados, la primera cobertura a los empleados federales, el aumento gradual en la edad de retiro comenzando en el año 2000 y un aumento en las reservas de los fondos fiduciarios.²⁶⁰ La mayor fuente de recursos a corto plazo provino de una aceleración en el aumento en los impuestos sobre la nómina mientras que en el largo plazo fue más significativo el aumento en los impuestos sobre la nómina para los autoempleados.²⁶¹

Cabe resaltar que la expansión en la cobertura que ahora incluía a empleados del gobierno federal y a trabajadores de instituciones sin fines de lucro fue una medida algo irónica en medio del discurso anti *Big Government*. Con las enmiendas de 1983 se extendió la seguridad social a los nuevos empleados federales incluyendo las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la enmienda cubría a los miembros del Congreso, al Presidente, al Vice Presidente, a los Jueces Federales y a la mayoría de los

256 *Loc cit.*

257 El nombre oficial fue National Commission on Social Security Reform.

258 Social Security Administration. *Report of the National Commission on Social Security Reform*

259 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 67.

260 Social Security Administration. *Social Security. A brief History*. Estados Unidos 2007, pages. 13-14.

261 Paul Pierson. *op cit.* pag. 67.

políticos nombrados por el Ejecutivo.²⁶²

Las enmiendas de 1983 incluían también modificaciones sustanciales en los beneficios, primero se retrasó por seis meses el ajuste con base en la inflación lo que contribuyó significativamente a la reducción del déficit en el corto y largo plazo. Un segundo cambio importante fue el gravar la mitad de los beneficios si el ingreso bruto ajustado con la inflación era de 25 mil dólares para un soltero o de 32 mil dólares para casados.²⁶³

Esta enmienda autorizó el préstamo intra-fondos, es decir, los fondos para el retiro, discapacidad y el seguro hospitalario o Parte A del Medicare podían prestarse entre sí para cubrir los beneficios comenzando en 1983 y hasta 1987, pagando los préstamos a finales de 1989.²⁶⁴

La reforma no alteró la estructura fundamental del sistema de pensiones estadounidense y sugirió la renuncia de parte de la Administración Reagan a cualquier plan radical para el *OASDI*. Después de la elección de 1984 aumentó la dificultad para imponer recortes a la seguridad social ante el saneamiento en las finanzas del fondo fiduciario como se observa en la tabla # 3. La reputación de la Seguridad Social como el *Third Rail*²⁶⁵ de la política estadounidense fue confirmada.²⁶⁶

Fondo Fiduciario del OASDI (millones de dólares)		
Año	Ingresos	Gastos
1984	169 328	161 883
1985	184 239	171 150
1986	197 393	181 000
1987	210 736	187 668
1988	240 770	200 020
1989	264 653	212 489

Tabla # 3. Gasto 1984-1989. Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical supplement to the Social Security*. Estados Unidos. Marzo 2009. Pag 193.

La contradicción entre el discurso neoliberal de Reagan y las recomendaciones de la Comisión Greenspan, presidida por el futuro Presidente de la Reserva Federal y considerado hasta el 2008 como un ferviente creyente del neoliberalismo, es una extensión de la postura paradójica que los ciudadanos miembros de las clases medias trabajadoras tienen hacia el *Big Government*. Los estadounidenses se alimentan simultáneamente de un menú de beneficios Federales y Estatales; y furiosamente se resisten a los intentos por recortarlos de la misma manera en que perseveran en su desconfianza hacia los burócratas cargando regalos. A comienzos de los sesenta, un 27% juzgaba que el gobierno era

262 Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement*, 2008. pag. 97.

263 Paul Pierson *op cit.* pag. 67.

264 Social Security Administration. *Summary of P.L. 98-21, (H.R. 1900) Social Security Amendments of 1983-Signed on April 20, 1983*. <http://www.ssa.gov/history/1983amend.html>

265 En alusión al tercer riel de una línea ferroviaria que si es tocado incinera a la persona.

266 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 69.

administrado por personas que no sabían que estaban haciendo, para 1980 la cifra era del 63%, casi el 80% del público en ese año estaban convencidos de que el gobierno estaba desperdiciando grandes sumas de los dólares arduamente ganados por los contribuyentes.²⁶⁷ A pesar de ello, la Social Security en concreto el *OASDI* sobrevivió a la primera investida neoliberal e incluso se vio favorecida por el aumento en la base de contribuyentes y los ajustes en los beneficios.

El tema de los recortes regresó en 1985 pero esta vez la Casa Blanca se apartó del asunto el cual fue propuesto por los Senadores Republicanos Robert Dole y Pete Domenici, después de un tortuoso proceso de negociaciones Dole logró congelar por un año la indexación de los beneficios ya que el Presidente rompió un acuerdo con el Líder republicano del Senado que hubiese aprobado recortes en la Seguridad Social y la Defensa a cambio de un aumento en los impuestos.²⁶⁸ Otra prueba del carácter intocable del programa fue el hecho de que en 1987 tras un colapso en los mercados financieros mundiales que provocó entre los expertos una solicitud a la Casa Blanca para revisar el presupuesto, Reagan excluyó de la reducción del déficit a un elemento, la seguridad social, durante una conferencia de prensa en octubre de ese año declaró que estaba poniendo todo en la mesa con la excepción de la seguridad social.²⁶⁹

El *OASDI* es el programa social más importante y popular que previene de la pobreza a millones de ancianos estadounidenses. En los tiempos en que no existía el Estado de Bienestar la pobreza era uno de los males que afligían con más frecuencia a los ciudadanos de la tercera edad, incluso para 1970 los ancianos tenían el doble de probabilidades de ser pobres que la población en general, el sistema de seguridad social se creó para cambiar esa situación. Durante los setenta la tasa de pobreza de este grupo demográfico experimentó una gran disminución, como se puede inferir gracias al crecimiento en los gastos del programa que muestra la tabla #4.²⁷⁰ En la década de los ochenta los beneficios correspondían a un 40% del ingreso de los ancianos, y para un 59% de los hogares de la tercera edad correspondía a un 50% de sus ingresos, los niños habían sustituido a sus abuelos como el grupo demográfico más vulnerable, sobra decir que el pensamiento conservador de estos años se centró no en dirigir los beneficios hacia los niños y sus familias sino en recortar los de los ancianos.²⁷¹

267 Robert Lekackman. *Visions and nightmares America after Reagan*. Macmillan publishing company, pag. 50.

268 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 68.

269 *Loc cit.*

270 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994, pag. 112.

271 Robert Lekackman. *op cit.* pag. 50.

Beneficiarios y Beneficios del programa OASDI		
Año	Beneficiarios	Beneficios (dólares)
1937	53 236	1 278 000
1938	213 670	10 478 000
1939	174 839	13 896 000
1940	222 488	35 000 000
1950	3 477 243	961 000 000
1960	14 844 589	11 245 000 000
1970	26 228 629	31 863 000 000
1980	35 584 955	120 511 000 000

Tabla # 4. *OASDI*. Fuente: Social Security Administration. *Historical background and development of Social Security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

Martin Feldstein sugirió que el progreso en la reducción de la pobreza entre este grupo demográfico tenía un costo muy significativo, señaló que la existencia del sistema de Seguridad Social reducía los incentivos para ahorrar debido a que al contar con las prestaciones sociales una vez abandonado el trabajo se tienen menos razones para ahorrar, obviando el asesor presidencial que al contribuir con el impuesto sobre la nómina los pensionados ahorran de una manera distinta y por ello no se deja de hacerlo. El primer escenario de la pugna en contra del aseguramiento al ingreso había resultado en una decepción amarga para los seguidores del *laissez-faire*.

Otro de los seguros sociales que fue atacado al menos retóricamente por Reagan fue el Medicare. Si bien el sistema de seguro de salud únicamente cubre a los beneficiarios del *OASDI* con 65 años de edad, las condiciones habían mejorado desde su introducción en 1965. En 1963 por ejemplo, una de cada cinco personas por debajo de la línea de la pobreza nunca había sido examinada por un doctor, el 56 % de los pobres había visto a un doctor en los últimos doce meses, para 1970 esta cifra había aumentado al 65%, en ese mismo año el 8% de los pobres reportaron que nunca habían visitado a un doctor, sin lugar a dudas éxitos para el Medicare pero sobre todo para el Medicaid que responde a las necesidades médicas de los indigentes, aquellos que por no contar con un historial laboral quedan fuera de la Seguridad Social. Para los teólogos reaganistas, los éxitos del Medicare y del Medicaid, que habían reducido la tasa de mortalidad infantil entre la población pobre en un 33% entre 1965 y 1975 con una tasa el doble de rápida para los afroestadounidenses, no podían impedir el recorte de fondos para ambos programas mas si se consideraba el aumento en los costos médicos para los pacientes de la tercera edad.²⁷²

Cabe recordar que cuando Reagan entró a la Casa Blanca ya existía un sistema híbrido en el seguro médico estadounidense, es decir, amplias provisiones de cuidado médico privado coexisten con los programas Medicare y Medicaid. Las presiones demográficas y tecnológicas aumentaban los costos del cuidado médico, los programas públicos para la salud inyectaban grandes gastos al sistema, para la

²⁷² *Ibidem*, pag. 60.

década de los ochenta la situación estaba claramente fuera de control, los gastos totales por este concepto habían aumentado del 6.1% del PIB en 1965 a 9.4% en 1980.²⁷³ Como se puede notar en la tabla #5 el crecimiento en los gastos del Medicare únicamente era superado por los problemas del *OASDI* que revisamos anteriormente.

Seguro Médico. Gastos del Medicare (millones de dólares)				
	Parte A o Seguro Hospitalario		Parte B o Seguro Adicional	
Año	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
1980	26 097	25 577	10 874	11 245
1981	35 725	30 726	15 374	14 028
1982	37 998	36 144	16 580	16 227
1983	44 570	39 877	19 824	18 984
1984	46 720	43 887	23 180	20 552
1985	51 397	48 414	25 106	23 880
1986	59 267	50 422	24 665	27 299
1987	64 064	50 289	31 844	31 740
1988	69 239	53 331	35 825	35 229
1989	76 721	60 083	44 349	39 783

Tabla # 5. Medicare 1980-1989. Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical supplement to the Social Security*. Estados Unidos. Marzo 2009. Pag 431.

Junto con algunos aliados en el Congreso, la administración Reagan comenzó a diseñar un paquete de reformas a favor de la competitividad para fortalecer la eficiencia entre los proveedores y fortalecer así la preocupación acerca de los costos del cuidado médico entre los consumidores. Entre otras cosas la reforma debía retirar las trabas regulatorias para un mercado de cuidado de la salud, se crearían recibos para el Medicare lo que conduciría a una nueva conciencia acerca de los costos, asimismo se fijaría un límite en los subsidios para los patrones que patrocinaran el cuidado médico. Pocos en el Congreso compartían la confianza de la administración de que el reducido papel del gobierno federal solucionaría el problema de los costos, hacer trabajar al mercado requería que los consumidores pagaran más en el costo de su cuidado médico.²⁷⁴

Aún así el Congreso decidió en 1983 formular un nuevo sistema de pagos para el Medicare, la idea central de este nuevo sistema era la institucionalización de controles de precios para procedimientos específicos elegidos para ser reembolsados por el Medicare.²⁷⁵

Medicare ha enfrentado una presión presupuestal muy importante, cada ronda de negociación desde 1981 ha involucrado algún esfuerzo significativo para reducir los gastos del programa. Medicare contribuyó ampliamente a los recortes presupuestales acordados en Noviembre de 1987 y en una

273 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 136.

274 *Loc cit.*

275 Paul Pierson. *op cit*, pag. 137.

tercera parte en aquellos realizados en 1988.²⁷⁶ Hacia la administración de George Bush en 1990, se introdujo un acuerdo bipartidista solicitando un recorte de 60 mil millones de dólares en el Medicare a aplicarse por los siguientes cinco años, sin embargo, la propuesta fue vista como demasiado extrema lo que llevó al Congreso a rechazarla acordando en cambio un recorte de 43 mil millones de dólares dirigido principalmente a los proveedores de servicios en lugar de recortes a los beneficiarios.²⁷⁷ Cabe recordar que estos recortes a los proveedores se refieren a los subsidios que otorga el gobierno a los hospitales y doctores que atienden a pacientes beneficiarios del Medicare.

Un análisis del *Urban Institute* sugería que los recortes aprobados en los primeros tres presupuestos de Reagan redujeron el gasto en el Medicare en un 6.8%,²⁷⁸ más del 80% de los recortes recayeron inicialmente en los proveedores, con una cantidad desconocida redirigida a los consumidores, un indicador de ese aumento en los costos se encuentra en el hecho de que mientras en 1980 el equivalente a 2.8 cheques del *OASDI* bastaban para cubrir los gastos médicos, en 1988 el beneficiario promedio necesitaba ocupar 4.5 cheques.²⁷⁹

Para el caso del Medicare la administración Reagan se enfocó en recortar los gastos del programa desviando las preocupaciones por una disminución en los beneficios y canalizando sus esfuerzos hacia los proveedores de servicios, lo que a la larga derivó en un aumento en los costos médicos para los consumidores, mejor dicho, los beneficiarios de este seguro. La estructura del seguro médico permitió a los políticos imponer restricciones sobre los proveedores en lugar de en los constituyentes del Medicare, asimismo facilitó los recortes al aislar a grupos individuales que se oponían a las reformas.²⁸⁰

Otro de los programas de seguro social de gran importancia en la sociedad estadounidense es el Seguro de Desempleo administrado entre los Estados y el Gobierno Federal, la idea de Reagan de recortes al programa se llevo a cabo a través de una negativa de parte de la Casa Blanca para extender los beneficios durante más semanas cuando ocurriesen escenarios de alto desempleo como los que ocurrieron sobre todo después de 1982. Hay que recordar que durante la década de los setenta en pleno desarrollo de la estanflación a través de la enmienda a la Ley de Seguridad Laboral de 1970 y la de 1976 a la Ley de Compensación por Desempleo se aumentó sustancialmente tanto el número como los tipos de trabajadores protegidos por el seguro de desempleo.²⁸¹ Incluso durante los setenta un programa

276 *Loc cit.*

277 *Loc cit.*

278 *Ibidem*, pag. 138.

279 *Loc cit.*

280 *Ibidem*, pag. 139.

281 Social Security Administration. *Social Security Programs in the United States*, pag 31.

Federal-Estatal de beneficios extendidos fue establecido para los trabajadores que habían agotado sus beneficios regulares durante periodos de alto desempleo. Los beneficios extendidos eran utilizados cuando el desempleo entre los trabajadores asegurados en un Estado promediara el 5% o más durante un periodo de 13 semanas, y si era al menos un 20% más alto que la tasa para el mismo periodo en los dos años anteriores, si la tasa de desempleo llegase al 6% los Estados pueden a su discreción dejar a un lado el requisito del 20%. Los beneficios extendidos tienen una duración de 13 semanas después de las cuales ya no pueden otorgarse nuevas extensiones hasta que pase un periodo de trece semanas más.²⁸²

Durante los ochenta la forma de disminuir la participación gubernamental en el Seguro de Desempleo se basó en la estrategia de Reagan de oponerse a expansiones discrecionales en los beneficios. Junto con esta medida cualquier asistencia extra como la que se llevó a cabo antes de las elecciones de medio término en 1982, eran financiadas a través del gravamen de beneficios de los beneficiarios del seguro que estaban en mejores condiciones; medidas rígidas pero que no significaban una reducción directa y de trascendencia en el Seguro de Desempleo.

Los principales seguros sociales, el *OASDI*, el Seguro de Desempleo, y el Medicare, sobrevivieron la avalancha discursiva de los neoliberales de Feldstein a Reagan, cuando el Presidente propuso reducciones en la seguridad social especialmente en los beneficios para los discapacitados y retirados se topó con una tormenta política, muchos ciudadanos prominentes, tanto miembros del Congreso como otros condenaron la intención del presidente y una nueva organización *SOS*,²⁸³ una coalición conformada por varios grupos de adultos mayores así como por miembros de otras organizaciones liberales, pelearon vigorosamente contra los recortes provocando que la Casa Blanca se retirara de la pugna.²⁸⁴ Si bien lograron erradicar la idea de reestructuración en los seguros sociales las reformas para garantizar su financiamiento fueron bien vistas y muchas de ellas fortalecieron al sistema de seguros sociales vigente desde 1935.

Sin embargo, en triste contraste con los populares programas como el *OASDI* y el Medicare, partes integrales de la seguridad económica de las clases medias, los programas para los más pobres, los indigentes, aquellos fuera de la fuerza laboral, fueron atacados con mayor éxito por parte de los neoliberales. Debido a que los beneficiarios de estos programas están explícitamente separados del resto de la población, son vistos en el mejor de los casos como objetos de la caridad y en el peor como cargas costosas para el público en general, cuando el péndulo político viró a la derecha los programas de evaluación socioeconómica o asistenciales se convirtieron en altamente vulnerables al ataque de los

282 *Loc cit.*

283 Siglas para *Save Our Security*

284 Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pags. 545.

combatientes presupuestales.²⁸⁵

Los recortes que eran aceptables para los ojos de los congresistas estaban en el bienestar social mas que en la seguridad social, es decir, se centraron en programas como los *Food Stamps*, los programas de nutrición, de entrenamiento laboral y el Medicaid, todos dirigidos a la sexta parte de la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza.²⁸⁶

Los programas de seguro social aprobados durante la década de los treinta fueron descritos en el programa de gobierno de Reagan como compromisos esenciales que ahora trascendían las diferencias ideológicas, de partido y las prioridades fiscales, los objetivos del presidente eran la acumulación de programas y políticas aprobadas por el Presidente Lyndon Johnson, no aquellas aprobadas por Roosevelt.²⁸⁷

La postura en contra de los programas asistenciales no solo era una cuestión ideológica presente en la Casa Blanca, también podía rastrearse en el imaginario social. Con considerable razón, las familias de clase media trabajadoras luchaban para llegar a cumplir con sus deudas con salarios no muy grandes y resentían el pagar impuestos para mejorar la situación de familias quienes en ocasiones, en su opinión, se negaban a ayudarse a sí mismas.²⁸⁸ Hay que recordar que si bien la administración Carter no inició ni creo nuevos programas de gasto social el momentum de los programas iniciados por Johnson continuaba aumentando el gasto federal, lo que se traducía en mayores cargas impositivas para las clases medias.²⁸⁹

Reagan logró rápidamente eliminar algunos programas asistenciales completamente, tales como los programas de servicio público para los desempleados, al mismo tiempo pudo recortar el gasto gubernamental en miles de millones de dólares en muchos otros diseñados para ayudar a los indigentes, enfermos, jóvenes y viejos por igual, los principales programas recortados fueron el *AFDC*, el Lunch escolar y el asesoramiento para el abuso de drogas.²⁹⁰ Para Reagan y aquellos quienes lo apoyaban la indigencia era anti-estadounidense, los indigentes eran responsables de sus condiciones y el bienestar social era un desperdicio además de ser contraproducente, estas creencias recibieron el apoyo de un número de neoconservadores agresivos especialmente del sociólogo Charles Murray cuyo libro *Losing Ground* promovió la perspectiva acerca de que los programas de bienestar eran dañinos para los pobres y exacerbaba la problemática de la pobreza, al hacer al desempleo costeable el gasto para el bienestar

285 Robert Lekackman. *Visions and nightmares America after Reagan*. Macmillan publishing company, pag. 79.

286 *Loc cit.*

287 William Niskanen. *Reaganomics*. Oxford University Press. 1988, pag. 6.

288 *Loc cit.*

289 *Ibidem*, pag. 20.

290 Walter Trattner. *op cit*, pag. 547.

creó un ambiente o una cultura que fortalecía el abandono de las escuelas a una edad temprana, el abandono de empleos con bajos salarios y el tener hijos fuera del matrimonio perpetuando e inclusive empeorando el problema.²⁹¹

Uno de los programas asistenciales de mayor importancia es el Medicaid el cual durante la administración Reagan enfrentó grandes recortes debido a que la elegibilidad para el programa fue reducida, y alrededor de 500 000 familias fueron removidas del programa. Reagan no pudo transformar al programa en un esquema de préstamos federales con un tope en los gastos, modificando el esquema de donaciones que el gobierno federal otorga en el Medicaid. Incluso a partir de 1984 el Congreso se movilizó para expandir la cobertura del Medicaid con ampliaciones anuales desde 1984 hasta 1990.

Aunque fracasó en la reforma al Medicaid la administración Reagan continuó su ataque sobre los programas asistenciales con base en tres aproximaciones: la primera pretendía realizar recortes directos en los beneficios que ofrecen; la segunda buscó transferir la responsabilidad completa a los gobiernos estatales, idea definida como el “Nuevo Federalismo”; y finalmente rediseñando al bienestar social, el *welfare*, introduciendo requisitos laborales para obtener los beneficios, lo que se configuró en el llamado *workfare*.²⁹²

El programa *AFDC*²⁹³ y los *Food Stamps* fueron de los programas que mayores impactos sufrieron de parte de la administración, por ejemplo, Jesse Helms el presidente del Comité de Agricultura en el Senado llamó a los *Food Stamps* un monstruo fiscal y prometió ir detrás de los parásitos que habían infestado al programa.²⁹⁴ Sin embargo, las dificultades para los planes de recorte presupuestal de Reagan no se hicieron esperar, el Senador Republicano Robert Dole, fue capaz de reducir significativamente los recortes a los *Food Stamps*. En 1982 el Presidente Reagan solicitó un recorte de 1.2 mil millones de dólares para el *AFDC* y de 2.3 mil millones para los *Food Stamps*, el Congreso únicamente aprobó un recorte de 100 millones anuales a partir de 1985 al *AFDC* la mayoría de estos recortes se llevarían a cabo a través de penalizaciones a los Estados en lugar de reducir los beneficios.²⁹⁵

El programa *Food Stamps* logró salir bien librado de los ataques neoliberales durante los dos periodos de Reagan debido sobre todo a que el programa es enteramente federal y está indexado, bajo la Ley de Reconciliación Presupuestal de 1982 se le recortaron 1.5 mil millones de dólares y cerca de un millón de los veinte que para ese entonces eran beneficiarios del programa se esperaba perderían sus

291 *Loc cit.*

292 Paul Pierson. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994, pag. 116.

293 Siglas para *Aid to Families with Dependent Children*

294 Paul Pierson. *op cit*, pag. 116.

295 *Ibidem*, pag. 117.

beneficios, sin embargo, los recortes quedaron muy lejos de lo propuesto por la Casa Blanca además los recortes se tradujeron en ahorros para el programa ya que removía por un tiempo la relación entre los productos que componen la canasta básica con el índice de inflación.²⁹⁶

En cuanto al *AFDC* los ataques durante los dos primeros años de Reagan derivaron en graves consecuencias, de acuerdo a la Oficina de Presupuesto del Congreso los cambios aprobados en 1981 redujeron el gasto federal en el orden de 680 millones de dólares anuales; de 1984 en adelante un total de 500 000 familias en el programa fueron removidas como resultado de los cambios, aunque un aumento inesperado en los beneficiarios en los siguientes años sugiere que muchos de los removidos encontraron la forma de regresar al programa.²⁹⁷

Los principales cambios a este programa ocurrieron a nivel estatal debido a que en ese nivel se determinan los criterios para otorgar los beneficios, muchos de los defensores del programa no estaban bien organizados por lo que fue más difícil hacer frente a las propuestas de recorte, los beneficios no estaban indexados por lo que era sencillo para las autoridades estatales dejar que la inflación los erosionara. Hay que recordar que el *AFDC* fue establecido por la *Social Security Act* de 1935 como un programa de donaciones federales para permitir a los Estados proporcionar Bienestar Social para los niños necesitados quienes estaban desprovistos del apoyo paternal debido a que su madre o padre estaba ausente del hogar, incapacitado, fallecido o desempleado, los Estados definen la necesidad y establecen los niveles de los beneficios dentro de un esquema federal de ingresos y recursos.²⁹⁸

Revisemos ahora la segunda estrategia de Reagan para reformar a los programas asistenciales, el “Nuevo Federalismo” fue una idea expuesta en 1982 por Reagan en su primer *State of the Union*, los asesores del presidente le aconsejaron trasladar la responsabilidad total de los programas asistenciales a los gobiernos Estatales retrotrayendo al gobierno Federal. El Presidente Reagan declaró en su discurso ante la nación: “Comenzando en el año fiscal de 1984, el Gobierno Federal asumirá completamente la responsabilidad de los costos del programa Medicaid (este programa ha sido y sigue siendo una responsabilidad compartida entre los Estados y la Federación). Como parte de un intercambio financiero equitativo los Estados simultáneamente tomarán completa responsabilidad de los programas *AFDC* y *Food Stamps*. Esto hará al *Welfare* (Bienestar Social) menos costoso y más enfocado en atender a los genuinamente necesitados debido a que será diseñado y administrado más de cerca a las raíces y a las personas que sirve.”²⁹⁹

296 *Ibidem*, pag. 118.

297 *Loc cit.*

298 US Department of Health and Human Services. *Aid to Families with Dependent Children and Temporary Assistance for Needy Families*, pag. 1.

299 Ronald Reagan. *State Of the Union. 1982*. <http://www.nationalcenter.org/ReaganStateofUnion82.html>

Junto con los principales programas asistenciales el presidente les proponía a los Gobernadores intercambiar el Medicaid por otros cuarenta programas más pequeños como por ejemplo el programa de Asistencia Energética a Familias con Bajos Ingresos. Este programa creado en 1981 se basa en préstamos realizados por el gobierno Federal a los Estados, Territorios, Tribus y Organizaciones Tribales para ayudar a los hogares con bajos ingresos con los costos de la calefacción y ventilación así como para realizar reparaciones con la finalidad de ahorrar energía. El pago de beneficios está limitado para los hogares con ingresos que estén un 150% por debajo del nivel de pobreza o un 60% por debajo de la media en el ingreso estatal, son también beneficiarios los hogares cubiertos por los programas *Food Stamps* y el *SSI*. Los Estados pueden dar prioridad a aquellos hogares con los gastos de energía más elevados o con mayor necesidad con relación a sus ingresos.³⁰⁰

La iniciativa del “Nuevo Federalismo” proporcionaba un ejemplo de cómo los esfuerzos de la administración Reagan se basaban en utilizar las instituciones políticas estadounidenses para administrar el *welfare*, la idea del Presidente era reforzar la estructura descentralizada que ha mantenido a la baja el gasto en programas asistenciales, revirtiendo el camino de federalización de las cinco décadas anteriores.³⁰¹ Para que la propuesta de Reagan triunfara necesitaba construir una coalición política lo suficientemente fuerte como para forzar la aprobación del Congreso, para ello requería del beneplácito de los gobernadores. La postura de las gobernaturas estatales desde el *New Deal* era favorable a que el gobierno Federal asumiera mayores responsabilidades en los programas asistenciales, los asesores de Reagan esperaban que el ofrecimiento de cubrir los elevados costos médicos fuese suficiente. Al final, la búsqueda de un compromiso con los gobernadores colapsó y el “Nuevo Federalismo” se desvaneció sin siquiera ser introducido en el Congreso.³⁰²

La tercera aproximación, la inclusión de requisitos laborales para poder ser beneficiario de los programas asistenciales el *workfare*, fue un éxito para la administración Reagan uno que el Congreso tradujo tiempo después en una pequeña expansión para los mismos programas asistenciales que intentaba recortar el Presidente. La propuesta hecha en 1981 se basaba en la legislación que Reagan introdujo en California en 1972 mientras era Gobernador, a través de ella creó el *Community Work Experience Program*³⁰³ que prometía generar 30 mil empleos aunque en la cúspide del programa solo logró crear mil empleos muchos de ellos ubicados en la nómina de la gobernatura.³⁰⁴

Para 1981 un número considerable de Estados habían aprobado experimentos orientados al

300 Social Security Administration. *Social Security Programs in the United States*, pag. 102.

301 Paul Pierson. *op cit*, pag. 121.

302 *Ibidem*, pag. 122.

303 Siglas para Programa Comunitario de Experiencia Laboral.

304 Paul Pierson. *op cit*, pag. 123.

trabajo que mostraban resultados prometedores lo que llevó a mayores presiones para que el gobierno Federal extendiera las reformas a nivel nacional, los esfuerzos de Loby de parte de la Asociación Nacional de Gobernadores jugaron un papel crítico para la aprobación de la legislación de 1988, en especial de parte del Gobernador de Arkansas, Bill Clinton.³⁰⁵

Esta posición fue ampliamente popular ya que combinó el descontento de las clases medias hacia los impuestos, la situación de la economía al finalizar la década de los setenta con una reforma a los programas asistenciales que eran vistos como una caridad injustificada e inútil. Las preocupaciones acerca de la dependencia hacia el *welfare* estaba latente tanto en los conservadores como en los liberales quienes creían que la solución se encontraba en la formulación de un nuevo contrato entre los beneficiarios y el gobierno teniendo como núcleo los requisitos laborales, concretizándose en la *Family Support Act*³⁰⁶ de 1988.³⁰⁷

La previsión más importante de este estatuto con un presupuesto de 6.8 mil millones de dólares fue el programa de Oportunidad Laboral y Habilidades Básicas que solicitaba a los padres solteros, sobre todo a las mujeres cuyos hijos fueran mayores de 3 años trabajar con la finalidad de recibir la asistencia, si no podían conseguir empleo tenían que inscribirse en cursos de entrenamiento laboral pagados por el Estado o por el Gobierno Federal, los Estados estaban obligados a responder por las cuotas de inscripción y a reducir los préstamos para aquellos que se negaran a unirse al programa.³⁰⁸

La idea de los conservadores y neoliberales era hacer menos atractivos los programas como el *AFDC* al incluir requisitos laborales, mientras que los liberales demócratas esperaban una expansión en los recursos destinados a entrenamiento laboral y cuidado infantil, configurándose en un éxito en el Congreso para Reagan a costa de una expansión en el gasto público.

El fracaso en la reforma a los seguros sociales como el *OASDI* y Medicare es contrastado por una experiencia ambigua y de relativo éxito en los programas asistenciales de parte de la administración neoliberal de Reagan. Muchas veces los recortes fueron realizados en cantidades considerables pero dirigidos a penalizaciones a los Estados alejándose de los montos recibidos por los beneficiarios, se logró modificar la estructura de los programas asistenciales de tal manera que futuras administraciones endurecieron aún más los criterios de selección y pusieron muchas previsiones para el otorgamiento de los beneficios.

Dejando de lado a los programas asistenciales dirigidos a los incapacitados para trabajar la

305 *Loc cit.*

306 Siglas para Ley de Apoyo Familiar.

307 Paul Pierson. *op cit.*, pag. 123.

308 Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 548.

administración Reagan dio otro ejemplo de la cruda contradicción entre los discursos del Presidente y sus acciones, esta vez con lo ocurrido en el Crédito al Impuesto sobre el Ingreso Ganado, el mayor éxito de la era del retrotramiento del Estado. El *Earned-income Tax Credit* es un crédito federal destinado a los trabajadores de bajos ingresos que reduce la cantidad de impuestos que deben pagar y desplaza algunos de los aumentos en la inflación y los impuestos para la Seguridad Social.³⁰⁹ Las personas elegibles cuyos impuestos son menores al crédito otorgado reciben todo o parte del monto del crédito a través de un pago directo.³¹⁰ El Crédito fue inicialmente aprobado como una medida temporal en la Ley de Reducción de Impuestos de 1975 y se convirtió en permanente en la Ley de Ingresos de 1978, la intención era ayudar a familias pobres trabajadoras con hijos que tenían un ingreso por debajo de la línea de la pobreza a pesar de contar con miembros de la familia trabajando. Tenía dos objetivos a largo plazo: 1) reducir el impacto de los impuestos sobre la nómina en trabajadores de bajos ingresos; 2) impulsar a las personas de bajos recursos quienes de otra manera recibirían beneficios a través del *welfare* a buscar empleo.³¹¹

El hecho de que el Crédito estuviese dirigido a familias trabajadoras se relacionaba directamente con la idea de que eran beneficiarios merecedores de la ayuda al tiempo que servía para mejorar los incentivos laborales, la administración Reagan había expresado en un inicio su hostilidad hacia la idea de proporcionar beneficios para los trabajadores pobres, como lo expresó David Stockman en 1981 en defensa de la remoción de familias trabajadoras del programa *AFDC*, no aceptaban la idea de que el Gobierno Federal tiene una responsabilidad con complementar el ingreso de los trabajadores pobres³¹². Sin embargo, para 1990 el crecimiento del Crédito llegó a ser tan grande que igualó la parte que el gobierno federal destinaba a los gastos del *AFDC*, proporcionando evidencia considerable de que el ímpetu detrás del retrotramiento se había disipado.³¹³

Entre 1981 y 1989 Reagan introdujo un cambio en la ideología y retórica que en líneas generales habían dominado la Casa Blanca, ferviente creyente del mercado y enemigo del *Big Government* tuvo como pieza central de su programa económico el deseo de limitar la redistribución del ingreso hacia la red de seguridad social.³¹⁴ Pero la capacidad de organización de los beneficiarios de los seguros sociales así como la presión Demócrata por hechar abajo a sus propuestas de recorte lograron que la Seguridad Social saliera mejorada financieramente e intacta en sus beneficios de la

309 Social Security Administration. *Social Security Programs in the United States*, pag. 104.

310 *Loc cit.*

311 Social Security Administration. *op cit*, pag. 105.

312 Paul Pierson. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994. pag. 126.

313 *Loc cit.*

314 Michael Boskin. *Reagan and the economy. The successes, failures, and unfinished agenda*. Maryland. 1989, pag. 201.

época neoliberal que trajo consigo Reagan. Para demostrarlo revisemos algunas cifras.

De acuerdo a Paul Krugman si comparamos los años de 1981 y 1992 podremos distinguir cuál fue el comportamiento de la administración neoliberal, la tasa impositiva por concepto de Seguridad Social es decir, el impuesto sobre la nómina de donde se financia el *OASDI* pasó del 6.2% del total de ingresos en el PIB en 1981 al 7% en 1992 mientras que los gastos por concepto de la Seguridad Social pasaron del 4.7% del PIB al 4.9% y los del Medicare del 2.2% al 3.5%,³¹⁵ es decir, no existió una contracción ni del gasto público en el área de la Seguridad Social ni recorte en los impuestos que ayudan al financiamiento del programa *OASDI*. Si observamos la tabla # 6 podremos distinguir con mayor claridad la importancia que tiene el gasto social como componente del PIB comparándola con otros sectores.

Seguridad Social como parte del PIB 1981 y 1992		
	1981	1992
Ingresos	20.2%	18.6%
Impuesto sobre la renta de las personas	9.6%	8.2%
Impuesto sobre la renta de las sociedades	2.1%	1.7%
Seguro Social (<i>OASDI</i>)	6.2%	7.0%
Gastos	22.9%	23.5%
Defensa	5.3%	5.1%
Medicars-Sanidad	2.2%	3.5%
Seguridad Social (<i>OASDI</i>)	4.7%	4.9%
Intereses	2.3%	3.4%

Tabla# 6 Seguridad Social y PIB. Fuente: Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in The age of diminished expectations*. Nueva York 1994. Pag 161

En la década de los ochenta se defendió la idea de que el Estado de Bienestar era una carga fiscal muy importante, se argumentaba que era el responsable de los déficits de los setenta. Martin Feldstein, cuyo trabajo ha contribuido a regresar el interés sobre la seguridad social en la profesión económica identificó en el seguro de desempleo y en el seguro para el retiro dos áreas de la seguridad social que tenían efectos adversos en la actuación económica, a pesar del apoyo de Reagan a esta tesis el gasto público no disminuyó y el gasto en el área de la seguridad social observó un crecimiento durante los ochenta como lo demuestra la tabla # 7. Los elementos que dificultaron el éxito neoliberal son varios y de diversa naturaleza por una parte se encuentra el apoyo que a los programas de seguridad social brindan desde los sindicatos hasta las federaciones de adultos mayores que abogan por sus derechos; por otra parte se encuentra el componente económico que más allá del descrédito realizado por los seguidores de Friedman y Feldstein nunca ha podido eliminar el hecho de que los

315 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994, pag. 161.

seguros como el de Desempleo, el *OASDI* y el Medicare ayudan a mantener la demanda, si bien generan inflación lo importante es su papel como estabilizadores en el consumo, a pesar del intento por desecharlos como desalentadores para la inversión y el ahorro no se ha podido concluir a cabalidad el nivel de impacto que tienen sobre los agentes privados. El congelamiento en la paridad con la inflación en los beneficios y el aumento en la edad de retiro lograron poner en regla a los fondos desacreditando el argumento de su insolvencia y cerrando la ventana de oportunidad para los Neoliberales de reestructurar y privatizar en su totalidad a la Seguridad Social.

Tendencias en el gasto público y social 1978-1992								
	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Gasto Público Total (año base 1978)								
Gasto Real	100	108.8	116	121.8	132.6	133.5	144.2	148
Porcentaje del PIB	21.3%	22.3%	23.90%	23.10%	23.50%	22.10%	22.90%	23.30%
Gasto Social Total (año base 1978)								
Gasto Real	100	109.2	114.5	117	122	127	135	156.8
Porcentaje del PIB	11.20%	11.90%	12.50%	11.70%	11.40%	11.10%	11.30%	13.00%

Tabla # 7 Tendencia gasto social. Fuente: Paul Pierson. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994. Pag 144.

En los primeros años de su primera administración Reagan logró recortar el gasto en los programas asistenciales, aunque pronto el Congreso revirtió esta tendencia, las reformas introducidas por él sobre todo los requisitos laborales como condición para el otorgamiento de los beneficios se configuraron en una reforma profunda al sistema de bienestar social, al *welfare*. Lo que el neoliberalismo no logró quitarle a la Seguridad Social es decir a los seguros federales que componen la *Social Security* sí lo consiguió en los programas asistenciales sobre todo a nivel Estatal, como lo podemos corroborar en la tabla # 8. Lo importante de esta tendencia reformista es el hecho de que tras las administraciones republicanas de Reagan y Bush fue un presidente demócrata quien logró culminar el proceso reformista que dio inicio con la administración Regan, Bill Clinton con su reforma en 1996 logró modificar el sistema de bienestar social, los programas asistenciales que configuran el *welfare* estadounidense experimentaron una reestructuración que ni en los años neoliberales de Reagan se logró obtener.

El papel de los programas asistenciales			
Porcentaje del Total de Gastos Sociales	1980	1985	1990
Beneficios por Programas asistenciales	18.2	17.1	18.5
Beneficios por Seguridad Social	81.8	82.9	81.5

Tabla # 8. Programas asistenciales. Fuente: Paul Pierson. *Dismantling the welfare state?*. Cambridge University Press. Nueva York 1994. Pag 145.

Por si no fuesen suficientes las cifras y la revisión programa por programa para demostrar la

debilidad y fracaso de los neoliberales en reestructurar al sistema de seguridad social estadounidense aportaremos un dato más que ejemplifica no solo la fortaleza de los seguros sociales sino la gran ventaja que ofrece al Estado aún por encima de la ideología que prevalezca en el gobierno el mantener la *Social Security*. La Administración Federal tiene, en principio, más de un presupuesto, la seguridad social y el seguro de desempleo cuentan con sus propios fondos de capitalización que son registrados como extrapresupuestales, financiados por medio de impuestos pensados especialmente para ese fin, en los ochenta ocurrió algo curioso, el presupuesto federal propiamente dicho incurrió en un enorme déficit que fue contrarrestado (y escondido por los legos conservadores seguidores del presupuesto balanceado) por un superávit extrapresupuestario de 287 mil millones de dólares,³¹⁶ ¿cuál fue la fuente del conservador, victoriano y neoliberal equilibrio presupuestal? La seguridad social.

El éxito de Clinton y el fracaso de George W. Bush

A comienzos de la década de los noventa la sociedad estadounidense experimentaba otra recesión económica, una que catapultó a la presidencia a un Demócrata después de 12 años de administraciones republicanas. El ex gobernador de Arkansas y autodefinido como un Demócrata Reformado, Bill Clinton, traería consigo una serie de cambios en el sistema de bienestar social que en muchos sentidos lograron culminar la tarea iniciada una década atrás por el seguidor del liberalismo económico Ronald Reagan.

Para explicar las acciones de la administración Clinton debemos repasar la definición del neoliberalismo para comprender por qué un Presidente Demócrata lograría asestar al trabajo reformista iniciado por Reagan el éxito final. A lo largo de nuestra investigación hemos definido al neoliberalismo como una duración, una continuación de experiencias y posicionamientos a lo largo de cincuenta años a partir del éxito del *New Deal* contrarios al gasto público, posiciones encontradas con la expansión y mantenimiento de los programas de seguro social que la administración demócrata de Franklin D. Roosevelt instauró en 1935, sin importar que la raíz de esa política se hallara en el mantenimiento del sistema económico mismo y acompañándolo la estabilidad del sistema político estadounidense.

Junto con esta apreciación temporal es necesario caracterizar a los grupos que desde 1950 exigían al gobierno federal regresar a los años dorados del liberalismo económico, aquél que en los Estados Unidos ocurrió desde 1865 hasta 1914. Neoliberalismo es una etiqueta política con múltiples significados asociada principalmente con la meta de reducir el papel del Estado en los asuntos

316 Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York 1994, pag. 175.

económicos y sociales.³¹⁷

Existen tres versiones de neoliberalismo social y económico, una se asocia con los miembros reformistas de los partidos de centro izquierda, estos neoliberales favorecen la reducción del papel del Estado en áreas de política fiscal y de programas asistenciales buscando soluciones para los problemas sociales en el buen funcionamiento de la economía y en el crecimiento económico, en esta variedad podemos catalogar las acciones de reforma a los programas asistenciales realizadas por Clinton; una segunda versión de neoliberalismo evidencia una menor preocupación con la justicia social y de manera más enfática está comprometida con la tarea de un gobierno mínimo, esta forma de neoliberalismo presiona por la primacía de los principios del libre-mercado, variedad que hemos empleado a lo largo del trabajo para caracterizar a la administración Reagan; la tercera versión está asociada con las medidas para promover la globalización económica que han sido perseguidas por instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial, el FMI y la OMC a través de los programas de ajustes estructurales que guardan cierto parecido con las agendas de Reagan y Thatcher.³¹⁸

Como observamos la segunda versión del neoliberalismo es la que ha protagonizado nuestra exposición, políticos miembros de la derecha que ansiaban regresar a las tesis liberales. De manera muy estricta y siguiendo la idea de que el óptimo funcionamiento de la economía es lo que llevará al éxito en la justicia social, podemos afirmar que las reformas del ex gobernador de Arkansas estaban en línea con el ideario neoliberal (aunque solamente en los programas asistenciales se observó este comportamiento ya que su propuesta de reforma al seguro médico y su política económica en general iban más acorde con el progresismo). Clinton se comprometió a una gran reforma al sistema de bienestar terminando la forma como lo conocían los estadounidenses.³¹⁹

El 29 de marzo de 1996 el Presidente Clinton Ratificó la *Contract With America Advancement Act*.³²⁰ Esta ley realizó un cambio en la filosofía básica del seguro por discapacidad, los nuevos solicitantes para los beneficios ofrecidos por el *SSI* y el *OASDI* no podrían calificar si una adicción a las drogas o el alcoholismo eran un factor para su discapacidad.³²¹ Los individuos que estuvieran en estas condiciones y que recibían los beneficios serían removidos del programa a partir de 1997, la política anterior a esta reforma establecía que si una persona tenía una condición médica que le impedía trabajar esta calificaba como discapacitado para el *OASDI* y el *SSI* sin importar la causa de la

317 Craig Calhoun. *Dictionary of the Social Sciences*. Oxford University Press, pag. 334.

318 *Loc cit.*

319 Gerard Botchuk. *National Health insurance in the US and Canada*. Georgetown University Press. Washington 2008, pag 80.

320 Siglas para Ley de Contrato con el Avance estadounidense.

321 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*.
<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

discapacidad. Otra enmienda de esta ley duplicó el límite de ganancias que pueden recibir los beneficiarios del *OASDI*, el nuevo límite sería de 30 000 dólares para el año 2002 en comparación con los 14 760 dólares que eran el límite anterior.³²²

La ley más importante aprobada en 1996 y sin lugar a dudas la que se considera como la mayor reforma al sistema de bienestar social fue *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*.³²³ Esta legislación ratificada por el presidente el 22 agosto desapareció el programa *AFDC*, un programa que había sido parte original de la *Social Security Act* de 1935, sustituyéndolo por beneficios con un tiempo límite y requisitos laborales.³²⁴ La ley eliminó la elegibilidad para el *SSI* para la mayoría de los no ciudadanos, anteriormente los inmigrantes legales podían recibir la ayuda del programa si cumplían con los requisitos, cuando fue aprobada la nueva ley ningún nuevo inmigrante podía sumarse a los beneficiarios y todos los beneficiarios no ciudadanos serían removidos eventualmente de las listas; sin embargo, esta última previsión fue abrogada en 1997.³²⁵

Las reglas de elegibilidad para otorgar beneficios del *SSI* para los niños fueron endurecidas, los niños recibiendo los beneficios bajo los estándares anteriores serían objeto de revisión y removidos de los beneficiarios si no calificaban bajo los nuevos estándares.³²⁶ La Ley reemplazó el *AFDC*, la administración del programa, el programa de Oportunidades Laborales y el Entrenamiento de Habilidades Básicas así como la Asistencia de Emergencia por un programa de paquetes de donaciones federales en efectivo llamado *Temporary Assistance for Needy Families*.³²⁷ Las características clave del programa incluían un límite de por vida de cinco años por cada familia con un adulto para recibir asistencia financiada con fondos federales, aumentaba la tasa de participación laboral que los estados debían cumplir, y ampliaba la flexibilidad estatal en el diseño de los programas, el gasto para el programa tenía un límite de 16.5 mil millones de dólares al año.³²⁸

Con la aprobación de la ley se observó una caída significativa en el número de beneficiarios de los programas asistenciales, pasó de representar el 5.5% de la población total en Estados Unidos en 1994 a únicamente el 2.1% en junio del 2000.³²⁹ Los que anteriormente recibían beneficios y se

322 *Loc cit.*

323 Siglas para Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad Laboral.

324 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

325 Social Security Administration. *Social Security. A brief History*. Estados Unidos 2007, pag. 16.

326 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

327 Siglas para Asistencia Temporal para Familias Necesitadas.

328 U.S Department of Health and Human Services. *Aid to Families with Dependent Children (AFDC) and Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*. <http://aspe.hhs.gov/HSP/abbrev/afdc-tanf.htm>

329 Heather Boushev. *The effects of the personal responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act on Working Families*. Economic Policy Institute. Estados Unidos, marzo 2002.

reubicaron en empleos lo hicieron en trabajos temporales y de medio tiempo ganado un salario de entre 6 y 8 dólares la hora. De acuerdo al Economic Policy Institute la caída en el número de personas viviendo del *welfare* se debió más que a la nueva legislación al crecimiento económico que se presentó en la segunda mitad de la década de los noventa.

De los antiguos beneficiarios entre un 40% y 70% estaban ya trabajando para el año 2000 mientras que entre los que aún recibían las prestaciones un 28% estaba empleado. Una de las consecuencias positivas de la ley fue que el Congreso destinó más recursos al cuidado infantil ya que los Estados pueden utilizar las donaciones hechas por el *TANF* para programas destinados a los niños; en el lado negativo solo un 12% de las familias elegibles reciben la asistencia a través del Fondo para el Desarrollo y Cuidado Infantil³³⁰ mientras que el programa *Head Start* funciona para menos de la mitad de los niños elegibles.

La reforma al sistema de bienestar tuvo un resultado mixto, al combinarse con la estabilidad económica de los noventa logró disminuir el número de beneficiarios de los programas asistenciales aunque los límites presupuestales y la flexibilidad otorgada a los Estados impidieron sacar de la pobreza a la mayoría de familias ya que los salarios que obtenían eran muy pequeños como para satisfacer las necesidades básicas, mucho menos para cubrir los altos costos como los del cuidado médico.

Al ratificar la *Personal Responsibility and Work Oportunity Reconciliation Act*, conocida comúnmente como la reforma al bienestar social, el Presidente Clinton condujo a una nueva fase no solo a la Política de bienestar social estadounidense sino a la manera en cómo los estadounidenses ven las madres solteras que se benefician del programa,³³¹ un elemento muy importante ya que desde la campaña de Reagan para la gobernatura de California la idea de una madre soltera desempleada y con hijos abusando del bienestar social fue el arma predilecta de los neoliberales para socavar el apoyo a los programas asistenciales. La meta del programa fue reenfocada de uno que solo proporcionaba asistencia en efectivo a uno que activamente impulsara a los beneficiarios a moverse lo más rápido posible en el mercado laboral para obtener la autosuficiencia.³³²

La preocupación central con respecto a las madres solteras era el nacimiento de hijos fuera del matrimonio, en las tres décadas posteriores a 1960 los nacimientos de esta naturaleza como un porcentaje del total de nacimientos vivos creció del 5% al 30% y la fracción de hogares encabezados

www.epi.org/publications/entry/webfeatures_viewpoints_tanf_testimony/

330 *Loc cit.*

331 Heather Boushey. *Stayign employed after welfare*. Economic Policy Institute. Estados Unidos. Junio 1 2002.

http://www.epi.org/publications/entry/briefingpapers_bp128/

332 *Loc cit.*

por mujeres creció de manera similar del 7% a bien por encima del 20%.³³³ Al mismo tiempo más de la mitad de las familias pobres se componen de hogares encabezados por mujeres y los niños tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que cualquier miembro de otro grupo demográfico.³³⁴ Dado que existe un fuerte nexo entre el pasado socioeconómico durante la infancia y una variedad de indicadores del éxito futuro, estas tendencias son perturbadoras para los políticos quienes buscan, como durante la hegemonía del pensamiento neoliberal, nuevas iniciativas para fortalecer la formación familiar, las opciones oscilaban entre eliminar los programas asistenciales para las madres solteras o alterar sus estructuras de incentivos dramáticamente, esta última, fue la opción elegida por la administración Clinton.

La derecha y los seguidores del liberalismo económico sobre todo aquellos fanáticos de la teoría de la opción racional creían que la política social estadounidense era un factor significativo que contribuía al aumento de los nacimientos fuera del matrimonio y a la reducción de la formación familiar, por ejemplo llegaban a sugerir que un programa como el *AFDC* aumentaba la fertilidad de las mujeres elegibles, incluyendo las solteras, al tiempo que impulsaba el divorcio y desalentaba el matrimonio, otros afirmaban que este tipo de programas descansaban en el corazón de la desintegración social entre los pobres.³³⁵

La razón por la que el programa *AFDC* fuera el más importante y a final de cuentas el reformado se debía a que en la mayoría de los casos la elegibilidad requería la presencia de un niño dependiente así como de la incapacidad o ausencia de uno de los padres, de ahí que las mujeres pobres recurrieran a nacimientos fuera del matrimonio para obtener la ayuda gubernamental.³³⁶ Con la reforma de Clinton se dio un apoyo a las madres solteras con la intención de eliminar el estigma social depositado sobre ellas. Gracias a las previsiones laborales para obtener los beneficios se dejó de lado los prejuicios levantados sobre ellas o al menos se intentó legitimar la asistencia para este grupo demográfico.

Otro logro de esta reforma fue el reconocimiento del *workfare* como un componente básico del sistema de bienestar social, recordemos que ya desde los ochenta Clinton presionaba desde la gobernatura de Arkansas para lograr una legislación federal que regulara los beneficios a través de previsiones laborales, un gesto que fue bien visto e impulsado por la Casa Blanca en ese entonces ocupada por Ronald Reagan. Este fue el primer golpe asestado por Clinton al sistema de bienestar

333 Thomas J. Nechyba. *Social approval, values, and AFDC: a re-examination of the illegitimacy debate*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts julio 1999, pag. 2.

334 *Loc cit.*

335 Thomas J. Nechyba. *op cit*, pag 2

336 *Loc cit.*

social, como lo indicamos en líneas anteriores su preocupación por las finanzas de los programas así como por una legitimación de los beneficios y beneficiarios en términos muy similares a los defendidos por la administración Republicana del neoliberal Reagan traducen esta acción concreta y particular del Demócrata reformado en un espaldarazo a la filosofía conservadora, debemos reconocer que más allá de la reforma de Clinton los programas asistenciales han venido a la baja desde *La Gran Sociedad* de Lyndon Johnson.

En sintonía con la Casa Blanca, el Congreso solicitó a las madres beneficiarias del *welfare* trabajar fuera del hogar para poder recibir los beneficios al tiempo que limitó la cantidad de educación y entrenamiento que los beneficiarios podían recibir, por ejemplo muchos Estados pusieron en práctica lo que se conocen como programas *WorkFirst* los cuales impulsan a los administradores de los programas asistenciales a colocar a los beneficiarios en empleos lo más rápido posible desalentando la educación y entrenamiento a favor de una rápida entrada al mercado laboral.³³⁷

Siguiendo con su política reformista, el 17 de diciembre de 1999 el presidente Clinton realizó otra acción de gran importancia al aprobar la ley *Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act*,³³⁸ esta ley creó un programa que proporcionaba a los beneficiarios discapacitados del *OASDI* un boleto que podían utilizar para obtener servicios de rehabilitación vocacional, servicios laborales, y otros servicios de apoyo de una cadena de empleos que ellos podían elegir.³³⁹ Con la finalidad de que los beneficiarios contrataran los servicios vocacionales la ley proporciona incentivos para aquellos que obtuviesen una rehabilitación exitosa gracias a la cual el beneficiario pudiese regresar a trabajar. La intención de la iniciativa era cambiar el enfoque en el programa de discapacidad, de beneficios para la manutención hacia la rehabilitación y asistencia para regresar a la fuerza productiva.³⁴⁰

Los años de Clinton atestiguaron una modificación histórica en el sistema de bienestar y al programa de discapacidad del *OASDI*, si bien su política fue catalogada como parte del movimiento iniciado por Reagan y seguía acumulando desconfianza por los sectores tradicionales demócratas (tal como lo hiciera cuando aprobó el *NAFTA* y la incorporación de China a la OMC) Clinton arrancó en 1993 una reforma al seguro médico estadounidense más acorde con el progresismo.

El gasto médico desde la instauración del Medicare y el Medicaid constituía una fuerte carga para el gobierno federal como lo muestra la tabla # 9 y para la década de los noventa se configuró en la

337 Heather Boushey. *Stayign employed after welfare*. Economic Policy Institute. Estados Unidos. Junio 1 2002.
http://www.epi.org/publications/entry/briefingpapers_bp128/

338 Siglas para Ley de Boleto para trabajar y Mejora en los Incentivos Laborales

339 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*.
<http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

340 *Loc cit.*

principal causa del movimiento a favor de una reforma al seguro médico. El demócrata Harris Wofford ganó en 1991 la senaduría por Pennsylvania gracias, en gran medida, por priorizar en su campaña a los problemas vinculados con la salud, esta estrategia fue retomada tiempo después por el candidato a la Presidencia en 1992, Bill Clinton.³⁴¹

Gasto Médico	
Año	Porcentaje del PIB
1960	5.2
1970	7.2
1980	9.1
1990	12.3
1993	13.7

Tabla #9. Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008. Pag 252.

En 1993 existió la impresión de que una reforma en profundidad al sistema de salud parecía imparable; sin embargo, esa apreciación solo puede ser comparada con el fracaso de la reforma y el subsecuente triunfo republicano en las elecciones de 1994. La oposición conservadora fue en gran medida una de las razones que contuvieron el avance de la reforma presidencial y que lograron derrotarla en el Congreso, William Kristol en el *Wall Street Journal* atacó la propuesta afirmando que la aprobación del plan de sanidad de Clinton, en cualquier forma en que éste se plantee, resultaría desastrosa, ya que sancionaría una intromisión federal sin precedentes en la economía estadounidense. Su éxito, afirmaba el columnista, significaría un renacer de las políticas centralizadas del Estado de Bienestar.³⁴² Kristol representaba la opinión generalizada de la derecha neoliberal, temerosa de que el éxito de Clinton justificaría la intervención por parte del gobierno en otras áreas.

Un punto importante para la derrota de la propuesta lo constituyó la campaña mediática patrocinada por el lobby de aseguradoras que provocaron un gran impacto y temor entre los ciudadanos al afirmar que los privaría de su derecho a elegir el seguro médico,³⁴³ un argumento recurrente en la duración neoliberal que recuerda la campaña publicitaria contraria al Medicare en 1964 ay a las protestas en contra del plan de reforma de Obama.

El Demócrata Reformado combinó su reforma sanitaria y al bienestar social con el control de la criminalidad, su propuesta reflejaba una aproximación cuidadosamente construida,³⁴⁴ no buscaba regresar a los tiempos de la Gran Sociedad pero tampoco deseaba avivar la oleada neoliberal

341 Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008, pag. 252.

342 *Ibidem*, pag. 253.

343 *Ibidem*, pag. 254.

344 Gerard Botchuk. *National Health insurance in the US and Canada*. Georgetown University Press. Washington 2008, pag 81.

republicana, abogaba mas bien por una reivindicación de la clase media. Una serie de tendencias habían surgido desde la década de los setenta ocasionando que el cuidado médico se convirtiera en una presión para dicha clase, el aumento en las primas de los seguros médicos privados, el visible aumento de los costos para los trabajadores estadounidenses a través de deducciones salariales así como el movimiento de parte de las aseguradoras privadas hacia la asistencia médica gestionada provocaron la preocupación y molestia de parte de este sector de la sociedad.

La idea principal de Clinton era extender la cobertura protegiendo a aquellos que ya gozaban de ella, no extendiéndola hacia los no asegurados, de hecho el expandir la cobertura para los no asegurados pareció más bien instrumental sino accidental en el plan de Clinton.³⁴⁵ La cobertura Universal sería garantizada en gran medida a través de contribuciones obligatorias de parte del patrón a la cobertura médica de sus empleados con base en un porcentaje de las primas. La cobertura tendría que responder a un paquete básico diseñado por el gobierno que sería comparable a la cobertura típica proporcionada por las grandes empresas estadounidenses.³⁴⁶ Todos los patrones debían comprar seguros privados aprobados por los Estados, asimismo el plan preveía topes a las primas que solo serían utilizados si la competencia no reducía significativamente los costos médicos.

Otro factor de gran importancia para el desarrollo de la propuesta de salud fue el desarrollo de las organizaciones para el mantenimiento de la salud, las *HMO*. El principio de dichas organizaciones era la asistencia gestionada, se basaban en incentivar a los médicos a tener en cuenta los costes de los tratamientos, haciendo que renunciaran a aquellos que resultaran caros y de los que no cupiera esperar sino escasos beneficios terapéuticos, mientras los pacientes aceptarían dicho acuerdo con base en que las primas serían mucho más económicas.³⁴⁷

Con el paso del tiempo las *HMO* acabarían fracasando en su tarea de conseguir un ahorro en el gasto médico ya que los estadounidenses perdieron confianza en la asistencia gestionada. Como resultado de la indignación popular por abusos en el esquema de cuidados médicos eficientizados, para utilizar el léxico neoliberal, una comisión del Congreso forzó a las aseguradoras a prescindir de estrategias agresivas con el fin de reducir costos.³⁴⁸

Mientras los costos médicos seguían aumentando y la tasa de seguros médicos pagados por los patrones dejaba de crecer la propuesta de Clinton seguía su prometedor camino. Se esperaba que la ampliación en la cobertura médica a través de los planes patrocinados por los patrones liberara fondos

345 *Loc cit.*

346 Gerard Boutchuk. *op cit*, pag. 82.

347 Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008, pag. 257.

348 *Ibidem*, pag. 258.

de los programas Medicare y Medicaid, de ahí que la propuesta contuviese recortes significativos para ambos programas, el dinero ahorrado sería utilizado para subsidiar la compra de seguros médicos para los desempleados a través de alianzas regionales entre los Estados y las aseguradoras privadas.³⁴⁹

Clinton describía su plan como un sistema de elección personal, cuidado privado, seguro privado, administración privada, pero con un sistema nacional para poner un límite sobre los costos facilitando las asociaciones entre los empresarios, el gobierno y los proveedores de cuidado médico. En 1994 llegaría a denominar su propuesta como un seguro privado garantizado, en lugar de un seguro gubernamental.³⁵⁰

Los reformadores de Clinton estaban conscientes de la posibilidad de que la reforma médica pudiese ser encasillada como otro esfuerzo por proporcionar beneficios desproporcionados a los pobres por lo que desde un comienzo se utilizó el término seguridad médica para referirse a la reforma en lugar de cobertura universal, concepto que podía ser asociado con la extensión de la cobertura hacia los pobres en lugar de garantizar que aquellos que la tenían no la iban a perder. Clinton no era un Demócrata tradicional ofreciendo bienestar social a los pobres, él era un Demócrata Reformado ofreciendo seguridad a las clases medias.³⁵¹

A pesar de la clara afiliación a un sistema administrado por las aseguradoras privadas y con molestos recortes a los populares Medicare y Medicaid cualquier propuesta de reforma era vista con buenos ojos por los votantes. De 1975 a 1989 el apoyo público a una intervención gubernamental en la política de salud era más grande que el apoyo popular brindado a programas de ayuda a la pobreza o asistenciales.³⁵² En dos encuestas realizadas en 1990 el 72 y 73% de los encuestados respondieron que apoyarían un plan de salud nacional³⁵³, sin embargo, la propuesta de Clinton fue un fracaso monumental.

Haciendo una comparación entre el éxito de Johnson con la aprobación del Medicare en 1965 y la derrota de Clinton, el presidente de la Lucha contra la Pobreza firmó la ley el 30 de julio de 1965 menos de nueve meses después de su victoria en las elecciones, Clinton por su parte, pronunció su primer discurso a nivel nacional sobre el asunto del seguro médico hasta casi cumplir un año de su triunfo en las elecciones.³⁵⁴

La tardanza del Presidente repercutió severamente ya que su administración para esas fechas

349 Gerard Boutchuk. *National Health insurance in the US and Canada*. Georgetown University Press. Washington 2008, pag, 82.

350 *Loc cit*.

351 *Ibidem*, pag. 90.

352 Gerard Boutchuk. *op cit*, pag. 86.

353 *Loc cit*.

354 Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008, pag. 259.

estaba atorada en otras cuestiones como el papel de los homosexuales en el ejército (la famosa política *don't ask, don't tell*) así como con varios escándalos organizados por los conservadores. Otra causa del fracaso de la propuesta fue el hecho de que Clinton inició su proyecto partiendo de cero a diferencia de los años de discusión en el Congreso que precedieron a la aprobación del Medicare.

Asimismo el Plan Clinton al ser percibido ampliamente como una expansión de los servicios federales, puso una interrogante de lado de los impuestos. La falta de apoyo a aumentos impositivos creó un ambiente en el que la administración Clinton quedó maniatada ya que su fracaso en especificar una nueva fuente de ingresos se convirtió en el elemento central para perder popularidad, sobre todo de parte del grupo de la tercera edad que veía la propuesta como recortes en sus programas.

Para finalizar el recuento del Demócrata reformado en el área de la política social, en el año 2000 Clinton ratificó la *Senior Citizens' Freedom to Work Act*,³⁵⁵ dicha legislación eliminó la Prueba de Ingresos del Retiro para aquellos beneficiarios por encima o con la edad normal para retirarse. Este fue un cambio histórico en el programa de retiro contenido en el *OASDI*, anteriormente el otorgamiento de los beneficios había sido condicionado a que el beneficiario estuviese sustancialmente retirado, con la nueva legislación los beneficios de la *social security* serían pagaderos aún para aquellos beneficiarios que continuasen trabajando.

Los años de Clinton se caracterizaron por la reforma al bienestar social que logró realizar durante su administración culminando la obra de Reagan en materia de política asistencial dando muestras, además, de una posición más favorable hacia el sector privado como lo demostró su plan de seguro médico nacional. Clinton nos permite caracterizar el neoliberalismo en toda su extensión, hemos aclarado que no es un tiempo específico sino una serie de experiencias en la vida estadounidense posteriores a la Segunda Guerra Mundial, asimismo el neoliberalismo es una ideología que puede ser representada tanto por la derecha republicana como por el centro demócrata.

Clinton no se aventuró a reestructurar el *Third Rail* de la política estadounidense, aunque creía en el buen funcionamiento de la economía dejando trabajar a los agentes privados nunca propuso reformar el sistema de pensiones, por el contrario agregó una oportunidad a los beneficiarios para continuar recibiendo sus cheques y recuperar un lugar en la fuerza laboral. Con la sucesión presidencial un político conservador, un neoliberal perteneciente a la derecha republicana prototipo mismo de la serie de valores y creencias que caracterizan a los seguidores del libre mercado, George Walker Bush, arribó a la Casa Blanca para iniciar una campaña a favor de la privatización de la seguridad social.

George Bush dedicó los primeros 18 meses de su presidencia a temas internacionales dejando

355 Siglas para Ley de Libertad de los Ciudadanos Mayores para Trabajar.

de lado las acciones en el escenario interno uno de ellos la seguridad social,³⁵⁶ a diferencia de su padre George W. Bush dedicó su gobierno a la política nacional al tiempo que lidiaba con una de las mayores transformaciones de la política exterior estadounidense desde el final de la Guerra Fría.

Para explicar el ideario de Bush es necesario describir el clima que prevalecía en el Estado de Texas donde gobernó. El programa del partido Republicano en ese Estado proponía la supresión de las agencias federales incluyendo la Dirección de alcohol, tabaco y armas de fuego; la figura del Director General de salud pública, la Agencia de Protección Ambiental entre otros. El programa incluía la privatización de la Seguridad Social y la abolición del salario mínimo, efectivamente, los republicanos de Texas se proponían derogar por completo el New Deal.³⁵⁷

El cambio en la ideología de la Casa Blanca no tardó en arrojar sus primeras consecuencias, de igual forma que Reagan y Clinton, Bush inició su mandato presidencial cambiando la política fiscal; Reagan y Bush bajaron los impuestos a los ricos; mientras que Clinton los subió.³⁵⁸ En el área de la política social Bush inició en el año 2001 una campaña por reformar al principal programa de aquel país el *OASDI*. Al igual que Reagan pero de manera más acentuada declaró desde su campaña que intentaría privatizar el sistema de retiro de aquella nación.

En su discurso inaugural George W. Bush anunció sus intenciones de reformar al *OASDI* y al Medicare, “Reformaremos la Seguridad Social y el Medicare, alejando a nuestros niños de luchas que tenemos el poder de prevenir”,³⁵⁹ una clara alusión al tema demográfico y la solvencia del programa conforme avanzara el nuevo siglo.

En febrero del 2001 el presidente anunció al Congreso su intención de nombrar una Comisión Presidencial para recomendar maneras de llevar a cabo una reforma con base en tres principios: 1) Preservar los beneficios de todos los que ya estaban retirados y aquellos cercanos al mismo; 2) Regresar a la Seguridad Social a un terreno fiscal saludable; y 3) Ofrecer cuentas de ahorro personal para los jóvenes trabajadores que así lo deseen.³⁶⁰

El 2 de mayo del 2001 el presidente anunció el nombramiento de la comisión conocida como “La Comisión Presidencial para Fortalecer la Seguridad Social” la cual dio su reporte final en diciembre del mismo año. La Comisión estuvo presidida por el senador Daniel Patrick Moynihan y por

356 Walter Trattner. *From poor law to welfare state in America*, Nueva York, 1994, pag. 615.

357 Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008, pags. 180-181.

358 *Ibidem*, pag. 181.

359 George W. Bush. *Inaugural Address January 20, 2001*. <http://www.ssa.gov/history/gwbushstmts.html#1>

360 Social Security Administration. *Historical Background and development of social security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

Richard Parsons de la AOL-Time Warner.³⁶¹

Los tiempos de la Reforma en la Seguridad Social parecía que habían llegado, con el Congreso y la Casa Blanca liderados por el partido Republicano ansiosos por tomar revancha de la derrota de Reagan. Cuando el presidente Reagan trató de reducir las prestaciones ofrecidas por el *OASDI*, los conservadores tomaron su fracaso como un mero revés táctico, en 1983 analistas del Cato Institute y de la Heritage Foundation invocaban la necesidad de una estrategia leninista, destinada a minar el apoyo de que gozaba la *Social Security* a fin de preparar el terreno político de modo que no se repitiera el fiasco de los años de Reagan.³⁶²

La campaña de Bush se basó en presionar por un sistema de pensiones basado parcialmente en cuentas privadas, tenía una Comisión lista para iniciar el proceso de reforma y el capital político para enfrentar al Congreso, sin embargo, la Guerra de Afganistán, la recesión del 2001 y la perspectiva de años de déficits presupuestales por la Guerra contra el Terrorismo ocasionaron que el entusiasmo por algo tan caro, tanto financiera como políticamente hablando, como la reforma al sistema de pensiones se quedara rezagado.³⁶³

Las conclusiones de la Comisión reflejaron la pérdida de intensidad en el tema, se buscaba un periodo de discusiones de por lo menos un año antes de que cualquier acción legislativa se llevara a cabo, no ofrecía ningún mapa claro para la reforma y por el contrario sugería tres modelos diferentes de reforma,³⁶⁴ la versión más simple permitía a las personas invertir 2% de sus contribuciones a través de su impuesto sobre la nómina en cuentas individuales; otra permitía a los trabajadores invertir 4% de sus contribuciones con la correspondiente reducción en sus beneficios en un 2%; la última opción permitiría a los trabajadores invertir 2.5% de sus impuestos en cuentas individuales proporcionándoles la oportunidad de invertir el 1% de sus ingresos totales en las mismas cuentas.³⁶⁵ Para la izquierda estas opciones amenazaban con recortar los beneficios mientras que para la derecha parecían muy débiles, para Bush el reporte dio en el blanco, una excusa para hacer nada.

Otras conclusiones de la Comisión se referían al problema del financiamiento del programa ya que sostenían que si no se reparaba la Seguridad Social se necesitaría un aumento de los impuestos o un gasto deficitario de parte del Congreso para mantenerla a flote. Los enemigos de la reforma veían a las declaraciones de la Comisión como un intento por espantar al público y generar mayor presión para

361 *Loc cit.*

362 Paul Krugman. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008, pag. 188.

363 The Economist Editorial. "Dust to dust" en *The Economist*. Diciembre 13 2001.
http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story_id=E1_JDVTQT#top

364 *Loc cit.*

365 The Economist Editorial. "Dust to dust" en *The Economist*. Diciembre 13 2001.
http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story_id=E1_JDVTQT#top

aprobar una reforma al tiempo que intentaba convencer a los trabajadores jóvenes que el programa se estaba desmoronando y que era necesaria una solución radical para repararlo.³⁶⁶

Con la administración ocupada en temas de política exterior, el tema del retiro fue puesto en un *impasse* y tiempo antes de las elecciones presidenciales del 2004 el exgobernador de Texas llevó a cabo una reforma que demuestra la popularidad de la política social y lo difícil que es mantener la ideología neoliberal en el área de los seguros sociales en tiempo de elecciones.

Cuando el presidente Bush aprobó la expansión de la cobertura en el Medicare para la prescripción de medicinas en diciembre del 2003 se refirió a la misma como una victoria para todos los adultos mayores estadounidenses, para muchos en la Casa Blanca la ley parecía un golpe político brillante ya que llegaría a los votantes más viejos y permitiría a los republicanos fortalecerse en la arena tradicional de los demócratas; píldoras baratas eran una ruta segura para obtener los votos de las abuelas.³⁶⁷ Esta fue la expansión más grande del Medicare en décadas y arrastró al programa a la era médica moderna en la cual las medicinas son una piedra fundamental en el tratamiento de los pacientes, la modificación logró su principal objetivo al reducir el porcentaje de estadounidenses pertenecientes a la tercera edad que carecen de cobertura medicinal, se pasó del 33% antes del programa a solo 8% para el 2006.³⁶⁸

El problema de la reforma de Bush fue que junto con la expansión en los beneficios se dio un aumento del 17% en las primas del Medicare³⁶⁹ un asunto que el Senador Kerry sacó a colación durante la campaña del 2004 pero que resultaría infructuosa para derrotar al ocupante de la Casa Blanca, quien en medio de su discurso anti *Big Government* aprobó una legislación que tendría un costo de 576 mil millones de dólares en un plazo de diez años, mientras que el costo de los beneficios medicinales ascenderían a 1 billón de dólares para su segunda década de aplicación,³⁷⁰ con esta acción obtenemos otra contradicción de un presidente neoliberal en la historia de la seguridad social estadounidense.

La política de Bush no pasó desapercibida, no solo atrajo votos para su reelección además logró hacerse con el visto bueno de la *AARP*³⁷¹ la cual representa a 35 millones de estadounidenses pertenecientes a la tercera edad. A pesar de dicho apoyo a su enmienda al Medicare 60 mil miembros dejaron la Asociación en protesta por el espaldarazo que su líder dio a Bush.

366 Douglas Waller. "The coming fight over privatizing social security" en *Time*. Julio 23 2001.

367 The Economist Editorial. "Grandmas little helper" en *The Economist*. Septiembre 23 2004. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

368 The New York Times` Editorial. "Mr. Bush`s Health Care Legacy". En *The New York Times*. Enero 2 2009. www.nytimes.com/2009/01/03/opinion/03sat1.html?ref=opinion

369 The Economist Editorial. "Grandma`s little helper" en *The Economist*. Septiembre 23 2004. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

370 *Loc cit*.

371 Siglas para Asociación Estadounidense de Personas Retiradas.

La primera aplicación de la legislación entró en vigor en junio del 2004 otorgando tarjetas medicinales que daban descuentos, los estadounidenses más pobres recibirían un crédito de 600 dólares en sus tarjetas; para ayudar a las personas a conocer en qué medicinas tenían mayores descuentos se utilizó un sistema web lo que derivó, sin embargo, en el desconocimiento de los beneficios debido a que solo 1 de 4 adultos mayores había utilizado alguna vez el internet.³⁷²

En su segundo periodo presidencial Bush retomaría los bríos de la reforma en el *OASDI* esta vez sin la necesidad de ganar una reelección y con la intención de comenzar una campaña a nivel nacional para reformar dicho programa. Los éxitos de su primera administración no son para nada despreciables, llevó a cabo el mayor recorte a los impuestos desde 1981, la más amplia reforma educativa en una generación, y por supuesto, la más costosa expansión del Medicare³⁷³ confirmando el carácter ambivalente del neoliberalismo. Aún con estas victorias Bush quería introducir una revolución para su segundo periodo, en la convención Republicana el presidente habló de transformar las instituciones económicas fundamentales de Estados Unidos para el siglo XXI, el primer objetivo era convertirlo en el mejor lugar del mundo para hacer negocios creando un código fiscal mucho más simple, el segundo tema era fortalecer una “sociedad de propietarios” al dar a los individuos mayor control sobre sus pensiones y cuidado médico, esto significaba reestructurar la Seguridad Social basándola parcialmente en cuentas privadas.³⁷⁴

La ambición del presidente estaba acompañada por un aumento en las mayorías republicanas tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, los activistas del ala derecha hablaban de la búsqueda de un “New Deal Conservador.”³⁷⁵ En un memo de la Casa Blanca se citaba “el éxito en reformar a la Seguridad Social estaría calificado como uno de los logros más significativos del gobierno conservador en la historia.”³⁷⁶

El principal argumento de los neoliberales era que el costo del programa a largo plazo sería enorme debido al cambio en la pirámide demográfica, Bush afirmaba que los pagos de la Seguridad Social aumentarían mucho más rápido que los ingresos provenientes el impuesto sobre la nómina, el valor neto de ese déficit para los próximos 75 años era de 3.7 billones de dólares, menos del 1% del PIB acumulado, en un tiempo mucho más largo de tiempo el valor presente de ese desbalance

372 The Economist Editorial. “Grandmas little helper” en *The Economist*. Septiembre 23 2004. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

373 The Economist Editorial. “The revolution comes home” en *The Economist*. Enero 13 2005. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

374 *Loc cit.*

375 The Economist Editorial. “The revolution comes home” en *The Economist*. Enero 13 2005. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

376 *Loc cit.*

presupuestal se estimaba alrededor de los 10 billones de dólares una cifra que Bush amaba repetir.³⁷⁷

Recortar el déficit fue la estrategia que empleó Bush para aumentar la presión por reformar el programa ya que la verdadera meta del Presidente era reestructurar el sistema para incorporar cuentas individuales para los trabajadores. La propuesta de la Casa Blanca retomó las sugerencias de la Comisión Presidencial formada en el 2001, se basaba en permitir a los individuos redirigir hasta una sexta parte de sus impuestos en cuentas individuales, recortando las obligaciones futuras para el programa e indexando los beneficios por retiro con base en los precios en lugar de los salarios, aunque las pensiones futuras serían constantes en términos reales, no aumentarían con base en el crecimiento salarial promedio.³⁷⁸

La propuesta de Bush definía las líneas principales del pensamiento conservador y por antonomasia condicionó la oposición de los Demócratas dejando a los miembros del centro de aquél partido algo indecisos sobre su posición, ya que ellos veían en el déficit presupuestal a un monstruo que había que erradicar, sin importar si eso incluyese dejar al mercado libre y agresivo como lo hicieron con Enron, WorldCom u otros próceres del libre-mercado (empresas recordadas por las demandas, banca rotas y endeudamiento público que dejaron como legado).

El tono del Partido Demócrata fue bastante radical e incluso anti-empresarial, Harry Reid comenzó su discurso como Líder de la minoría en el Senado haciendo su mejor imitación de Huey Long³⁷⁹ al afirmar que estaban (Bush, los republicanos y los neoliberales) intentando destruir la Seguridad Social al dar el dinero a los peces gordos en Wall Street.³⁸⁰ El denotado colaborador del New York Times, muchas veces encontrado con las posturas del gobierno Bush, David Brooks, afirmaba que los demócratas habían perdido en el 2004 algo más que la posibilidad de aumentar el número de asientos en el Congreso, habían perdido la cordura, creían que fuerzas malévolas y en la sombra tomarían todo para sus propios fines codiciosos, que la cábala neoconservadora de Bush haría en la política interna de los Estados Unidos lo que había realizado en el terreno de la política exterior. Aplaudía en cambio, la postura de Nancy Pelosi quien abría la puerta a un debate sin prejuicios para reformar al “insolvente” sistema de retiro estadounidense.³⁸¹

Con este panorama al inicio de su segundo periodo parecía que las fuerzas neoliberales después de 30 años a la sombra del Keynesianismo y otros 20 en la Casa Blanca podían culminar el mayor de

377 The Economist Editorial. “The revolution comes home” en *The Economist*. Enero 13 2005.
www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

378 *Loc cit.*

379 Como lo mencionamos en el primer capítulo Huey Long fue un gobernador del Estado de Louisiana que en plena crisis del 29 sugirió confiscar la riqueza de los más privilegiados y repartirla entre los necesitados.

380 David Brooks. “Real Reform for Social Security” en *The New York Times*. Diciembre 11 2004.

381 *Loc cit.*

sus éxitos, con el Congreso de su lado y con el Ejecutivo monopolizado parecía que tenían el crédito suficiente para reformar al *OASDI*. ¿Los estadounidenses pertenecientes a la tercera edad permitirían una reestructuración en el seguro que virtualmente eliminó la pobreza en el grupo de 65 años o más en cuestión de medio siglo? La respuesta fue no, con 75 años de Social Security y con 20 años de expansión en plena época de *reagonomics se* destruyeron las mejores y más sólidas esperanzas que han tenido los neoliberales desde que von Hayek en su opúsculo de los cuarenta denunciara el “socialismo” de Roosevelt.

El capital político y mediático de Bush solo fue una quimera que acabó fortaleciendo y ratificando al *Third Rail* de la política estadounidense. Los éxitos de los neoliberales en sus recortes impositivos, flexibilización de los mercados, reducción de las barreras al comercio internacional se convirtieron a finales de su Presidencia en las causas directas e irrefutables de la peor crisis desde 1929 en el sistema económico estadounidense, una que gracias a la *Social Security* y al *Welfare* no se convirtió en la Segunda Gran Depresión.

Veamos cómo se desarrollo la historia de este fracaso. En su primer informe a la nación para su segunda presidencia, después de citar las cifras acerca de la bancarrota en la Seguridad Social aseguró a las personas que no eliminaría los beneficios de los retirados y que el plan de crear cuentas privadas sería puesto a la libre elección de los individuos, daba así comienzo a la campaña para reformar el sistema de pensiones.

El problema surgió pronto en el mismo partido Republicano, sobre todo en los sectores que no habían sido acaparados por los neoconservadores. Los republicanos no querían reformar la Seguridad Social sin el apoyo demócrata, y gracias a David Brooks vimos que para el 2005 los demócratas estaban aferrados a su teoría de la conspiración en contra del *GOP* y sus ligas con Wall Street y por lo tanto negaban su apoyo. En palabras del líder de la mayoría republicana Roy Blount: “los miembros del partido habían pasado de ser cautos a cautelosamente optimistas.”³⁸² Harry Reid (líder de la minoría demócrata) por su parte ya daba por muerta la propuesta, aunque apenas iniciara la campaña del Presidente.

Desde el comienzo, muchos en el Congreso creían que la reforma solo se alcanzaría si se incluía dentro de un paquete más amplio de reforma impositiva. Al insistir en la separación de la Seguridad Social de cualquier otra iniciativa, el presidente ató las manos a sus aliados, muchos medios conservadores ubicaban la propuesta como bastante tibia e incluso demasiado flexible al permitir a los

382 The Economist’s Editorial. “The revolution, phase two” en *The Economist*. Febrero 3 2005.

trabajadores elegir si dirigián una parte de sus beneficios a cuentas privadas.³⁸³

El muro que pretendía derribar Bush verdaderamente era monumental, los impuestos sobre la nómina que financian el sistema público de pensiones equivalen a más del 25% de todos los ingresos federales y sus pagos representan más del 20% de todo el gasto federal, para casi dos tercios de los pensionados, la Seguridad Social representa hasta un 50% de sus ingresos y no hay que olvidar que las acciones de la primera administración Bush se convirtieron en cargas fiscales que equivalen a tres veces el tamaño del déficit de la Seguridad Social,³⁸⁴ por lo que su compromiso de equilibrar el presupuesto generaba muchas dudas.

Para agosto del 2005 una propuesta estaba moviéndose en el Congreso la cual incluía cuentas personales pero no resolvía el problema de la solvencia del programa, por lo que la Casa Blanca negó el apoyo a dicha propuesta cuando Ben Bernanke, presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente, señaló públicamente que el Ejecutivo insistiría en mantener la solvencia a largo plazo para el programa como una pieza fundamental de cualquier reforma. El problema estalló después de medio año de campaña ya que el presidente no consideró en su agenda la opinión de los líderes del Congreso ni siquiera a los Republicanos. El tema se disolvió a lo largo del 2005 y con la victoria en el 2006 de los Demócratas el tema quedó enterrado, aunque no así las preocupaciones por la solvencia a futuro del *OASDI*.

El 14 de agosto del 2005 el *OASDI* cumplió 70 años y para la sorpresa de casi todos, el programa más exitoso de aquella nación seguía intacto.³⁸⁵ Los neoliberales afirmaban que el presidente obtendría un éxito rotundo en su propuesta de reforma, sin embargo, el plan de privatización perdió tanto impulso y apoyo que el tema desapareció de la discusión nacional.³⁸⁶

Siguiendo al maestro Krugman encontramos algunas de las mentiras que la sabiduría convencional neoliberal ha estado anunciando desde los ochenta y que empleó en esta propuesta de reforma. La cuestión demográfica, es decir, el número de estadounidenses de la tercera edad como una parte de la población se encuentra dentro de los parámetros que los fundadores del sistema habían previsto, la Comisión de Seguridad Económica de Roosevelt a la que nos hemos referido en el capítulo primero proyectaba que un 12.7% de los estadounidenses tendrían 65 años o más para el 2000, la cifra real fue de 12.4%.³⁸⁷ No hay que menospreciar además el hecho de que el sistema económico y político

383 Kevin Hassett. *How President Bush's Social Security Reform Died*. Bloomberg. Agosto 1 2005.

384 The Economist's Editorial. "How to mend Social Security" en *The Economist*. Febrero 10 2005.

385 Paul Krugman. "Social Security Lessons" en *The New York Times*. Agosto 15 2005.

<http://www.nytimes.com/2005/08/15/opinion/15krugman.html>

386 *Loc cit.*

387 Paul Krugman. "Social Security Lessons" en *The New York Times*. Agosto 15 2005.

ya enfrentó una vez el gasto que significan los baby boomer, esto ocurrió cuando toda esa generación ingresó a la educación preescolar, al kinder.³⁸⁸

Ante las amenazas de la *AFL-CIO* de invertir por su propia cuenta los programas de pensiones si se aprobaba la propuesta Bush, el proyecto fue dejado de lado mientras nuevas crisis se presentaban para la administración, desde el asunto del huracán Katrina pasando por el estancamiento en Irak, hasta la amenaza demócrata que había ganado adeptos y votos gracias a la embestida reformista de los neoliberales en el área del *Third Rail* de la política estadounidense.

Para cerrar esta revisión de la duración neoliberal es necesario mostrar algunos indicadores de su fracaso en la reestructuración de la Seguridad Social. El gasto federal se ha mantenido constante como una parte de la economía pero su composición se ha modificado. Después del colapso de la Unión Soviética el gasto en defensa cayó para representar únicamente el 3% del PIB, con los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 el gasto volvió a crecer, pero sin alcanzar los niveles de la Guerra Fría, el hecho de que el gasto federal se mantenga estable a pesar de los recortes en defensa tiene una explicación, el gasto combinado de la *Social Security* y el Medicare han aumentado constantemente como una parte del PIB, en el 2002 un oficial del Departamento del Tesoro describió al gobierno estadounidense como una compañía gigante de seguros con un negocio alterno en defensa nacional y seguridad interna.³⁸⁹

Los neoliberales, seguidores del liberalismo del siglo XVIII fracasaron en sus dos grandes oportunidades, la de Reagan y la de Bush, por retrotraer al Estado de su participación en el aseguramiento del ingreso para las clases medias trabajadoras estadounidenses. El apoyo político y la organización de los grupos de beneficiarios lograron destruir las aspiraciones de los presidentes reformistas. El fracaso neoliberal fue rotundo en el área de los seguros sociales, su éxito en el *welfare* es decir en los programas asistenciales se debió en gran medida a la impopularidad de los mismos, ya que desde la crisis económica de los setenta han sido juzgados prejuiciosamente como regalos inmerecidos para los afroestadounidenses e hispanos quienes tienen la culpa de su situación por no incorporarse a la fuerza laboral.

Los éxitos neoliberales en la reforma al sistema bancario, el recorte a los impuestos y la apertura a los agentes privados en áreas de la economía como la televisión por cable o las carreteras, no pudieron repetirse en la política social de aquel país, su duración en el Ejecutivo terminó con la peor crisis económica que haya vivido esa sociedad desde la década de los treinta, irónicamente el único

<http://www.nytimes.com/2005/08/15/opinion/15krugman.html>

388 Virginia P. Reno. *Building on social security's success*. Economic Policy Institute, pag 2.

389 Paul Krugman. *Economics*. New York Worth. 2008, pag. 506.

elemento que aminoró sus repercusiones no fue otro sino su sistema de seguridad social impulsado por un nuevo presidente demócrata que tras 8 años de Presidencias Republicanas repetiría el patrón de los últimos cien años, a consecuencia de una crisis económica el ideario y la política de la Casa Blanca experimentarían un importante recambio, transitando del neoliberalismo y el gobierno mínimo al *Big Government*, los años diremos apresuradamente de la *obanomics*.

Capítulo III La Gran Recesión

1. Las consecuencias del neoliberalismo.

“Si le encuentro una falla. Esa es precisamente la razón por la que estoy atónito, debido a que por cuarenta años o más con muy clara evidencia creía que estaba funcionando excepcionalmente bien.”³⁹⁰

Alan Greenspan

Que mejor manera de iniciar nuestra exposición acerca de las consecuencias que tuvo el éxito neoliberal en la desregulación financiera y bancaria sobre la Seguridad Social que con las palabras de *The Maestro*, considerado por más de dos décadas el gurú de la economía estadounidense mientras el boom del 2006 ocurría, y achacado por el Congreso en el 2008 como el máximo responsable de la peor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929.

Los neoliberales fracasaron en reestructurar la Seguridad Social, la tarea más envidiada por parte de los seguidores de Smith desde que Roosevelt le diera vida en 1935. Sin embargo, en la política económica en general lograron flexibilizar los controles en el sistema bancario, dejar a Wall Street jugar con derivados y finalmente permitir al sector privado determinar los precios y la demanda en áreas como el ahorro para el retiro.

La reelección de Bush en el 2004, el control republicano en el poder Legislativo así como la primacía en la profesión económica y en las ciencias sociales en general del discurso centrado en la globalización y el libre mercado, hacían pensar que las tesis neoliberales habían logrado un éxito sin precedentes, el panorama se determinaba por hasta dónde podían llegar las reformas emprendidas y por cuánto tiempo se extendería el control de su ideología en el sistema político de Estados Unidos. Pero desde finales del 2007 el panorama cambió radicalmente.

La economía estadounidense comenzó una caída sin precedentes, con 15.1 millón de personas desempleadas y la economía perdiendo 8 millones de empleos desde que la recesión comenzó³⁹¹ en el 2007. Entre octubre de ese año y octubre del 2008 la bolsa de valores perdió 3 billones de dólares.³⁹² Las razones de esta caída tan estrepitosa se encuentran en la liberalización de los mercados financieros y la reforma al sistema bancario estadounidense ambos promovidos y aprobados por los presidentes

390 Rebecca Winters Keegan. *Greenspan “shocked” to find flaws in his free-market ideology.*

Time. www.time.com/time/specials/2008/top10/article/0,30583,1855948_1864014_1864016,00.html

391 Timothy J. Bartik, John H. Bishop. *Jobs Creation tax credit.* Economic Policy Institute. Octubre 20 2009, pag. 1.

392 Markus K. Brunnermeier. “Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008” en *Journal of Economic Perspectives.* Volumen 23 número 1. Invierno 2009, pag. 77.

neoliberales.

En unas cuantas líneas explicaremos ambos procesos y sus consecuencias, los bancos pasaron de mantener los préstamos que realizaban en sus balanzas hacía un modelo de “origina y distribuye”. La idea básica era utilizar los futuros pagos como productos financieros, conocidos como obligaciones colateralizadas de deuda o *CDOs* los cuales eran vendidos en los mercados financieros, a pesar del riesgo que implica este tipo de inversiones durante la primera década del siglo XXI se convirtieron en instrumentos bastante populares al grado de producir una de las mayores burbujas financieras en la historia de aquél país. Junto con la adquisición de estos portafolios se popularizó la compra-venta de seguros de pago de estas acciones, conocidos como *CDS* siglas para Intercambio de Incumplimiento del Crédito los cuales alcanzaron un valor de entre 45 y 62 billones de dólares.³⁹³

El problema en la economía se desató cuando en febrero del 2008 los incumplimientos de pago comenzaron a aumentar, por ejemplo el banco UBS reportó pérdidas de 125 millones de dólares por concepto de incumplimiento de pagos en el sector hipotecario. Mientras la crisis se expandía por todo el globo alcanzando a bancos europeos para julio del mismo año, en Estados Unidos la Reserva Federal comenzaría a rebajar su tasa de interés con la idea de evitar una falta de liquidez. Iniciaba con esto una serie de situaciones que recordaban la crisis de 1929 al tiempo que muchos economistas preveían que el impacto en la economía real no tardaría en trasladarse de Wall Street a la industria y al consumo.

Así como en 1929 la especulación en bienes raíz desencadenó una serie de caídas en las acciones cotizando en la bolsa, la crisis del 2008 también se inició en ese sector agudizada por una continuación de banca rotas en los principales bancos de inversión, uno de ellos el banco Bear Stearns. La raíz de este problema se encontraba en el comportamiento de los consumidores del sector hipotecario, cuando los dueños de casas en el sector *subprime*, principalmente préstamos realizados a personas sin ingreso, ni trabajo o bienes también conocidos como *NINJA*³⁹⁴ por sus siglas en inglés, dejaron de pagar sus hipotecas la hecatombe comenzó.

Este tipo de hipotecas fueron otorgadas bajo la premisa de que pagos de respaldo eran innecesarios debido a que los precios de los bienes raíz solo podían elevarse, y un deudor podía refinanciar el préstamo utilizando el aumento en el valor de sus casas.³⁹⁵ Cuando las personas detuvieron los pagos, los precios y con ellos los instrumentos financieros producidos comenzaron a caer. Los bancos solicitaron a sus deudores pagar, sin embargo para febrero del 2008 la aseguradora

393 *Ibidem*, pag. 79.

394 Markus K. Brunnermeier. “Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008” en *Journal of Economic Perspectives*. Volúmen 23 número 1. Invierno 2009, pag. 81.

395 *Loc cit.*

AIG reportó una pérdida trimestral de 5 mil millones de dólares, para marzo y después de que la reserva federal inyectara 400 mil millones de dólares en préstamos para los bancos y firmas de inversión, Bear Stearns se declaró incapaz de cubrir su deuda.³⁹⁶

Algo se debía hacer para resolver los problemas de la banca estadounidense, y para George W. Bush la respuesta era obvia pero opuesta a su discurso neoliberal, el gobierno debía intervenir, salvar a los bancos y en el proceso convertirse en accionista mayoritario de los principales agentes de la economía.

Parafraseando a Steny Hoyer líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes “las crisis tienen el poder de unirnos (a los republicanos y demócratas) de manera extraña” refiriéndose a la aprobación del rescate bancario de 700 mil millones de dólares propuesto por el presidente Bush.³⁹⁷ Los republicanos conservadores, neoliberales seguidores del gobierno mínimo, creían que era socialismo, los demócratas por su parte afirmaban que el plan no hacía lo suficiente para ayudar a las personas pobres; aún así eran conscientes que la única vía era aprobar la propuesta.

En una extraña remembranza del escenario económico-social que se revisó en el primer capítulo aquél de la deflación y la trampa de liquidez, los bancos en el año 2008 tras las pérdidas en bolsa y con el plan de rescate en el Congreso estaban renuentes a prestarse entre ellos excepto con altísimas tasas de interés y a plazos muy cortos de tiempo,³⁹⁸ ni la inyección masiva de la Reserva Federal pudo evitar esta trampa de liquidez, recordemos que un panorama como este desembocó en la Gran Depresión y ocasionó un viraje en la ideología de la Casa Blanca, un paralelismo que no tardaría en ocurrir.

El problema bancario comenzó a afectar la producción, las firmas estadounidenses tanto las grandes (incluida GE) como las pequeñas se quejaban de que los bancos intentaban utilizar la “cláusula de irregularidades del mercado” para recortarles sus líneas de crédito o aumentar las cuotas para su renovación lo que producía incertidumbre en las empresas sobre el pago a sus empleados, los recortes a futuro y la compra de insumos, la afectación era ya un malestar generalizado en la economía estadounidense.

El plan de rescate bancario o *Trouble Asset Relief Programm*, tenía la intención de reactivar al mercado hipotecario, restaurar la confianza en los bancos y reiniciar el préstamo; sin embargo los despidos, la caída en el consumo y la bancarrota de bancos, gobiernos locales y automotrices había dañado ya a la clase trabajadora y siguió su caída durante todo el 2008.

396 Jeff Faux. *Is this the big one?*. Economic Policy Institute. Abril 23 2008.

http://www.epi.org/publications/entry/webfeatures_viewpoints_is_this_big_one/

397 The Economist's Editorial. *Will the bail-out work?*. Octubre 3 2008.

398 *Loc cit.*

El gobierno neoliberal de Bush estaba dando paso hacia un posicionamiento menos agresivo y más prudente a la hora de determinar la necesidad de intervención del Estado en la economía. Ben Bernanke presidente de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal declaraba “Continuaremos utilizando todos los poderes a nuestra disposición para mitigar las irregularidades en el mercado crediticio y para fortalecer una economía fuerte y vibrante”, la Reserva Federal ya empleaba una política monetaria activa, una acción repudiada por los neoliberales, fijaba la tasa de interés en 1.5% y se acercaba a mínimos históricos, la siguiente acción del gobierno si esto fallaba, tal como sucedió, era emplear la política fiscal, aquella de los tiempos de Keynes.

El *TARP* como parte de la ley de Estabilización Económica de Emergencia preveía realizar una emisión de 700 mil millones de dólares destinados a comprar activos en problemas de las instituciones financieras, es decir, el gobierno se hacía responsable de los riesgos adquiridos por los agentes privados fervientes creyentes de las leyes del mercado. La idea era adquirir activos relacionados con hipotecas, el dinero se entregaría en cuotas poniendo a disposición inmediatamente 350 mil millones de dólares; los contribuyentes a través el gobierno tendrían una participación en las empresas rescatadas y oportunidades de obtener ganancias en forma de derecho a comprar acciones,³⁹⁹ era el final de una era, la duración neoliberal hacía mella en todos sus principios.

El gobierno también podía comprar acciones en problemas de planes de pensiones, de gobiernos locales y pequeños bancos, el primero de ellos es un caso que merece nuestra atención pero lo revisaremos más adelante cuando repasemos las consecuencias que en la seguridad económica de los trabajadores estadounidenses tuvieron las políticas neoliberales.

El *TARP* fue solo uno de una serie de programas aprobados por la administración Bush para hacer frente a la crisis, cabe resaltar que la mayoría de ellos fueron dentro de las competencias de la Reserva Federal basándose en política monetaria así como en la compra de acciones tóxicas producidas por la liberalización y flexibilización de la regulación en los mercados financieros. Es importante resaltar que en los Estados Unidos la crisis estuvo determinada por riesgos excesivos en el sistema financiero sombra que incluye a intermediarios financieros escasamente regulados y estructuras e instrumentos de securitización complejos y poco claros.⁴⁰⁰

Si la práctica neoliberal había arrastrado a la economía más grande del planeta a esta situación, la teoría neoliberal en específico la academia estadounidense seguidora de Friedman y enemiga de

399 CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*. Santiago de Chile. 1 junio 2009, pag. 70.

400 CEPAL. *La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Enero 2009, pag. 3.

Keynes que triunfó en los setenta gracias a la estanflación también experimentó una amarga derrota a la luz de la irracionalidad de los mercados, el riesgo sistémico y sobre todo ante la prueba irrefutable de que las fuerzas del mercado tienden a empeorar las crisis a menos que el gobierno interfiera en la economía.

Algunos economistas entre ellos Robert Shiller identificaron tiempo antes del inicio de la Gran Recesión a la burbuja del sector hipotecario y advirtieron de las dolorosas consecuencias si se “reventaba”, sin embargo políticos clave pasaron por alto la advertencia, en el 2004 Alan Greenspan, antes de su conversión en pleno interrogatorio del Congreso, prefirió no tocar el asunto de la burbuja en el sector de la vivienda afirmando que una severa distorsión nacional en los precios era muy poco probable, los economistas y profesores neoliberales repudiaban la palabra burbuja creían que era un mote prejuicioso y solo confundía a los consumidores.⁴⁰¹

Cuando la burbuja estalló, los bancos quebraron y dejaron de prestarse entre ellos así como a las industrias, el factor más alarmante residió en la incapacidad de la política monetaria para resolver el congelamiento en el sector crediticio, las inyecciones de capital así como la reducción de la tasa de interés que fracasaron demostraron que la economía estadounidense tenía frente a sí una nueva crisis deflacionaria en configuración. La Fed había rebajado la tasa en 425 puntos básicos, es decir pasó de 5.25% en septiembre del 2007 al 1% en octubre del 2008 y aún así el crédito a la industria seguía congelado.⁴⁰²

Esta es la segunda vez que Estados Unidos se ha enfrentado a la frontera del cero en la tasa de interés, la ocasión anterior había sido la Gran Depresión. La incapacidad de la política monetaria para resolver esta recesión condujo a abogar por un mayor gasto gubernamental, cuando la política monetaria es inefectiva y el sector privado no puede ser persuadido a gastar más, el sector público debe tomar su lugar en sostener la economía, el estímulo fiscal es la respuesta keynesiana a la situación de economía de depresión en la que los Estados Unidos se encuentra actualmente.⁴⁰³

Bush no estaba muy de acuerdo con emprender una serie de políticas fiscales sobre todo de expansión del gasto público, pero el ambiente político lo presionaba tanto a él como a los candidatos a la presidencia a considerar un paquete de estímulos económicos y un plan de recuperación de la actividad productiva. Tanto Obama como Mc Caine apoyaron el *TARP* y mucho del esquema del

401 Paul Krugman. “How did economists get it so wrong?” en *The New York Times*.

http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=5&_r=1&em

402 CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*. Santiago de Chile. 1 junio 2009, pag 78.

403 Paul Krugman. “How did economists get it so wrong?” en *The New York Times*.

http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=5&_r=1&em

demócrata abogaba por una recuperación de la política keynesiana, incluso defendía la reaparición a gran escala del *Big Government*, esto era inaceptable para la derecha conservadora y para la academia neoliberal que con todo y sus claros fracasos se obstinaban en desconocer los beneficios en una economía deflacionaria del pensamiento keynesiano.

En 1980 en la Universidad de Chicago se creía que la economía keynesiana era tan descabellada que en los seminarios de investigación, las personas no tomaban la teoría de Keynes en serio, la audiencia comenzaba a silbar y a susurrar entre ellos; claro para todos estos fervientes creyentes del monetarismo reconocer que Keynes estaba en lo correcto a final de cuentas, sería muy humillante.⁴⁰⁴

A pesar del escozor que levantaba entre los republicanos y los académicos neoliberales, el gobierno inició una serie de actividades por recuperar la economía, aún bajo la administración Bush. En febrero del 2008 se aprobaron 150 mil millones de dólares en desgravaciones para particulares y exenciones fiscales para empresas; bajo el programa *Hope for Owners* aprobado en octubre del mismo año se otorgaba asistencia hipotecaria para propietarios de viviendas en riesgo de ejecución refinanciando los préstamos y garantizando hasta 300 mil millones de dólares en préstamos hipotecarios hasta el año 2011.⁴⁰⁵

Otro indicador del viraje en la ideología económica de la Casa Blanca que permite hablar de un fracaso en la política neoliberal se encuentra en un nicho económico que durante muchos años se asociaba con la idea del *laissez-faire*, la frase lo que es bueno para General Motors es bueno para Estados Unidos no pudo haber sido más apropiada para describir el final de la primera década del siglo XXI. El 19 de diciembre de 2008 con George Bush en la Casa Blanca se otorgó a General Motors y a Chrysler 17 400 millones de dólares provenientes del *TARP*, en caso de no hacerlo General Motors hubiese quebrado, sobra decir que lo que le suceda a General Motors le sucederá a Estados Unidos, una forma concreta y clara de demostrar las consecuencias de años de *reagonomics*.

¿Por qué en un solo año la sabiduría convencional en la academia, la política de la Casa Blanca y la posición de los agentes privados cambió tan radicalmente, experimentando un giro de 180°? La respuesta se encuentra en la magnitud de la recesión. Pocas veces en la historia económica y social de un país pueden configurarse tantos desastres al mismo tiempo, una caída en la bolsa, una crisis de liquidez, y lo que es peor combinarse con una caída en el consumo y consecuentemente con una crisis en la producción. La Gran Recesión del 2008 como la llama Paul Krugman quedó muy cerca de configurarse en la Segunda Gran Depresión, pero la política microeconómica de mantener la demanda

404 *Loc cit.*

405 CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*. Santiago de Chile. 1 junio 2009, pag. 67.

a través de seguros sociales probó ser suficiente para únicamente dejarlo en una Gran Recesión.

La clase trabajadora ha logrado sostener su consumo gracias a los seguros sociales pero para aquellos situados por debajo de la línea de la pobreza no ha ocurrido lo mismo. Los programas asistenciales y sus beneficios desde Reagan y gracias a Clinton fueron debilitados y convertidos en una especie de Leyes Pobres coercitivas como aquellas de los tiempos de Enrique VIII dejando a su suerte a muchos inmigrantes, hispanos y afroestadounidenses quienes en pleno siglo XXI están reviviendo las penurias de los treinta, con una explosión de *Hoovervilles*⁴⁰⁶ en California y con filas interminables en las oficinas del *Welfare* así como en las *Soup Kitchens*.

La Gran Recesión es la primera crisis de Estados Unidos de tipo deflacionaria desde el siglo pasado, no sólo ha reconfigurado la ideología de la Casa Blanca y de expresidentes de la Fed sino que también destruyó las estimaciones que se tenían sobre la economía de aquel país para el siguiente decenio. De acuerdo a las estimaciones calculadas por la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos se esperaba un crecimiento promedio para el 2014 del 3%, la tasa de desempleo caería al 5% para el mismo año, en general se proyectaba que la economía se expandiría a un ritmo constante para la siguiente década, mientras tanto la inflación estaría controlada y la productividad permanecería fuerte.⁴⁰⁷

Para el 2008, el escenario era otro, el empleo había decrecido en un 2% comparado con el 2007, el PIB estaba en terreno negativo es decir había crecido negativamente en un 4%, mientras que el desempleo estaba en un 7.2%.⁴⁰⁸ La Gran Recesión era para estas fechas la peor caída en la economía, superando por mucho las cifras de las crisis anteriores, aquellas de los años de Nixon y Carter. En septiembre del 2008 habían 9.5 millones de desempleados, un aumento del 25% con relación a los 7.5 millones que se registraron en enero, lo que es igual a un crecimiento del 40% con relación a los 6.7 millones de desempleados para marzo del 2007.⁴⁰⁹ En el terreno de los bienes raíz donde todo se originó 265 968 hogares fueron repositados por los bancos únicamente en el mes de septiembre del 2008, cifra 21% más alta en comparación al mismo mes en el 2007. Para el tercer trimestre del 2008 el número de hogares embargados fue de 765 553, 71% más alto que en el año anterior.⁴¹⁰

Esta recesión se ha convertido en la más larga y profunda caída en la economía desde la Gran

406 Durante la Gran Depresión, miles de campesinos empobrecidos y trabajadores de cuello azul sin ingresos fueron despojados de sus casas y obligados a vivir en la calle, era muy común sobre todo en California, como en el 2008, observar campamentos de estos desempleados en grandes baldíos, en honor al presidente que nada hizo por ayudarles se les conocen como *Hoovervilles*.

407 Betty W. Su. *The US economy to 2014*. Bureau of labor Statistics. Noviembre 2005, pag. 10.

408 Federal Reserve of St. Louis. *National Economic Trends*. Febrero 2009, pag 3.

409 Ross Eisenbrey. *The economy in numbers*. Economic Policy Institute. Octubre 31 2008.

410 *Loc cit*.

Depresión, con 16 meses en recesión para abril del 2009, la tasa de desempleo creció a un ritmo mayor que en las recesiones anteriores como lo muestra la tabla # 1, la tasa de crecimiento es superior a las crisis anteriores a pesar de que aún no se ha llegado al máximo histórico de desempleo.⁴¹¹

Recesión	Tasa de desempleo a los 16 meses de comenzada la recesión.	Cambio
Abril, 1960	6.6	1.4
Diciembre, 1969	5.9	2.4
Noviembre, 1973	8.6	3.8
Enero, 1980	7.5	1.2
Julio, 1981	10.8	3.6
Julio, 1990	7	1.5
Marzo, 2001	5.8	1.5
Diciembre, 2007	8.9	4

Tabla # 1. Crecimiento de la tasa de desempleo . Fuente: Lawrence Mishel, Heidi Shierholz. *The worst downturn Since the Great Depression*. Economic Policy Institute. Junio 2, 2009.

El desempleo generado por la Gran Recesión no parece un simple cambio cíclico, lo que se esta observando es un problema estructural en la economía estadounidense y esto significa que tomara mucho tiempo a los desempleados encontrar trabajo, de acuerdo a Thomas Lam economista del United Overseas Bank las personas desempleadas tienen solo un 22% de probabilidades de encontrar un nuevo trabajo en el mes siguiente a su despido.⁴¹²

La situación del empleo, contraria a la de la bolsa de valores, no puede recuperarse de las pérdidas tan rápido como los inversionistas en la bolsa comienzan a inflar una nueva burbuja especulativa, sobre todo porque depende de la generación de nuevas fuentes de trabajo y de salarios y no de la especulación. Las consecuencias de la política neoliberal que desde Reagan congelaron el crecimiento en el salario real se hicieron evidentes con la pérdida de los empleos, para el otoño del 2008, la mayoría de los trabajadores estadounidenses llevaban a casa los mismos salarios que llevaban en 1983 después de considerar la inflación, de acuerdo a Jared Bernstein para los trabajadores con salarios bajos y medios, la media en sus ganancias básicamente no se movió en esos años.⁴¹³

La Gran Recesión trajo a la luz la situación económica en la que viven las clases medias gracias a la duración neoliberal. En la medida que los salarios se estancaban, y los costos tanto del cuidado médico como los de las cuotas en la educación superior aumentaban el dinero fácil llenaba el hueco, los

411 Lawrence Mishel, Heidi Shierholz. *The worst downturn Since the Great Depression*. Economic Policy Institute. Junio 2, 2009.

412 Stephen Ganel. *Why unemployment could be worse this time*. Time. Noviembre 23, 2008.

413 Peter. S. Goodman. "Big spenders. They wish" en *The New York Times*. Septiembre 12, 2009.

cheques empequeñecidos eran sustituidos por una explosión en el crédito al consumo, las tarjetas de crédito representaban un sistema financiero prestando sumas ridículas de dinero tanto a negocios como hogares.⁴¹⁴

Con el empeoramiento en los diversos indicadores y un aumento en la demanda popular por la acción gubernamental nadie se atrevía a menospreciar el impacto que tenía la Gran Recesión y las elecciones del 2008 comprobaron la necesidad de modificar la retórica y la política económica desde la Casa Blanca. Ben Bernanke presidente de la Fed declaraba “soy más escéptico que cualquier otro a la hora de predecir los efectos potenciales de la crisis, algunas personas piensan que saldremos fácilmente. Yo espero que nadie se suscriba a esa visión jamás. Las consecuencias de esta crisis son muy reales, y son extremadamente serias.”⁴¹⁵

La crisis está provocando cargas excesivas en todas las personas, se comporta como un virus agresivo antes desconocido, cambiando su apariencia y velocidad de semana a semana, al principio parecía una crisis en el sector hipotecario, después una crisis bancaria, luego una crisis en los mercados financieros.⁴¹⁶ Las consecuencias como las preveía Bernanke han trascendido más allá del congelamiento en el crédito, económica, social y políticamente los Estados Unidos están experimentando una transformación y nos aventuramos a afirmar que es un paralelismo a las condiciones que antecedieron a las reformas de los años de Roosevelt.

David B. Kellerman, el presidente de finanzas del segundo más grande prestamista en el área de bienes raíces de Estados Unidos, Freddie Mac, se colgó en su hogar en los suburbios de Washington en marzo del 2009.⁴¹⁷ Bernie Madoff fue condenado a prisión después de demostrarse que era culpable de la mayor estafa en la historia de aquél país. Con la expectativa de que el daño económico dure meses o años la ansiedad y la depresión están aumentando a lo largo de Estados Unidos así como la violencia doméstica y al abuso de sustancias de acuerdo a Sarah Bullard Steck quien dirige el programa de asistencia a los trabajadores del Departamento de Comercio.⁴¹⁸

La Gran Recesión merece un apartado especial porque así como la Gran Depresión y la Estandflación condicionaron el éxito de Roosevelt y Reagan respectivamente, el triunfo en noviembre del 2008 de Barack Obama se debe en gran medida a las condiciones económicas que como vimos están impactando a la sociedad estadounidense de muchas maneras. El triunfo de Obama por sí mismo

414 *Loc cit.*

415 Reporteros del Spiegel. “Current Crisis shows uncanny parallels to Great Depression” en *Spiegel International*. Marzo 29, 2009.

416 *Loc cit.*

417 Reporteros del Spiegel. “Current Crisis shows uncanny parallels to Great Depression” en *Spiegel International*. Marzo 29, 2009.

418 Pam Belluck. “Recession Anxiety Seeps into everyday lives” en *The New York Times*. Abril 8, 2009.

no es lo más relevante, sino la serie de políticas de gasto público y desarrollo en los seguros sociales que anunció en campaña cristalizando un cambio en la política y visión de la Casa Blanca en la política interna de Estados Unidos. Esta crisis terminó con la hegemonía de veinte años de los neoliberales en la política de aquel país, y está fortaleciendo en la academia a los seguidores de Keynes, recobrando fuerza la idea de un gobierno activo en la economía e involucrado en el control y regulación de los mercados.

La clase media trabajadora estadounidense como en 1930 está bajo amenaza y la opinión pública se centra en las políticas diseñadas para auxiliarla. Otra de las consecuencias de la Gran Recesión ha sido el aumento en la importancia que ha tenido la seguridad social estadounidense como medida para mantener el consumo y amortiguar el daño a la clase media, sus principales armas son los seguros sociales nacionales que se crearon en 1935, el Seguro de Desempleo y el *OASDI*.

Con más de 75 años de historia la seguridad social ha apoyado a los trabajadores estadounidenses en épocas de penuria e inseguridad económica, esta crisis ha puesto a prueba su capacidad para lidiar con la demanda inmediata de ingresos de parte de los desempleados. Gracias a la derrota neoliberal durante los ochenta y en la administración de Bush, el sistema ha respondido a cabalidad y ha logrado evitar que la situación llegase a los niveles de la Gran Depresión cuando una cuarta parte de la fuerza laboral estadounidense quedó en paro.

Desafortunadamente el éxito en los seguros sociales está acompañado por la insuficiente capacidad de los programas asistenciales para ayudar a aquellos que han caído por debajo de la línea de la pobreza. El Plan de Barack Obama tiene que lidiar con estas dos situaciones, por una parte garantizar los beneficios por subsidio de desempleo y por otra inyectar recursos a los programas asistenciales que desde Reagan y gracias a Clinton quedaron rezagados ya que la Gran Recesión ha puesto en evidencia lo necesario que son. Una vez contextualizada la crisis económica que vive Estados Unidos y revisado las cifras que avalan la necesidad de robustecer la seguridad social veamos cuál ha sido el desarrollo de la *Social Security* durante la Gran Recesión.

2. Barack Obama, el desempleo y los *food stamps*.

“Se han perdido hogares, empleos recortados, negocios cerrados. Nuestro cuidado médico es muy costoso, nuestras escuelas reprueban a muchos... Estos son los indicadores de la crisis, sujetos a datos y estadísticas. Menos medible, pero no menos profunda, es la disminución en la confianza a lo largo de nuestro país, un doloroso miedo de que el declive de Estados Unidos es inevitable, que la siguiente generación debe reducir sus expectativas...”

En este día, nos hemos reunido para proclamar el final de las acusaciones triviales, de las recriminaciones y de los dogmas agotados que por mucho tiempo han estrangulado nuestra política.”⁴¹⁹

Barack Obama

El 20 de enero de 2009 el primer presidente afroestadounidense juró protesta e inicio su primer periodo al frente del Ejecutivo de Estados Unidos. Mucho se escribirá acerca de su triunfo, bastantes ideas serán desarrolladas acerca de las particularidades de su elección, una de ellas, quizá la más importante, corresponde al esquema keynesiano que junto a él ha arribado al Departamento del Tesoro, a los Asesores Económicos del Presidente y que se ha impuesto al presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, quien fuese elegido para ese cargo durante la administración de George W. Bush.

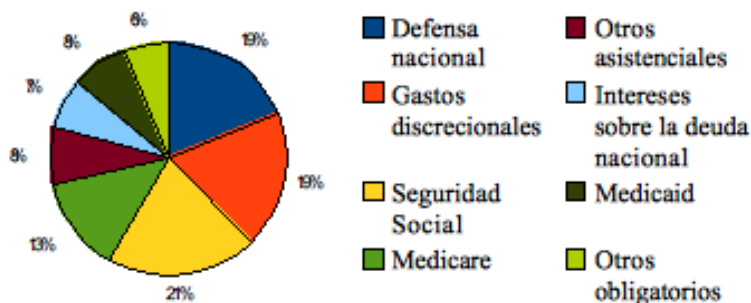
Como lo anunció durante su discurso inaugural, los Estados Unidos se encuentran desde el 2008 en una situación económica muy delicada, revisando los datos y el desarrollo de la Gran Recesión encontramos que es la mayor crisis en los últimos decenios y sus consecuencias van más allá de la caída en los rendimientos de algunas acciones, afectan a la salud pública, a la producción y al consumo de la economía más grande del planeta, generando una importante reestructuración en su política económica internacional (*Buy American*) y nacional (*American Recovery Act*).

El desempleo, la erosión en las cuentas privadas de ahorro para el retiro, la incapacidad del *welfare* para ayudar a los más pobres son los indicadores que revisaremos a continuación para conocer la importancia y el estado en que se encuentra la seguridad social estadounidense en los tiempos de Obama y la Gran Recesión.

Antes de la crisis la situación de la seguridad social y el bienestar social como parte del gasto federal era bastante considerable, para el año 2004 la Seguridad Social representaba el 21% del gasto total, el Medicare correspondía a un 13%, mientras que los programas asistenciales más el Medicaid

419 Barack Obama. “Barack Obama’s Inaugural Address” en *The New York Times*. Enero 20, 2009.
http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?_r=1

acumulaban un 16%, la Defensa por su parte registraba un 19%,⁴²⁰ como se puede observar en la gráfica # 1 la Seguridad Social ya ocupaba un lugar predominante en el gasto federal aun antes de la crisis, a pesar de esto la severidad de la recesión ha llevado a Washington a considerar y aprobar ampliaciones en el gasto de tal magnitud como no se había visto desde la Segunda Guerra Mundial.



Gráfica#1. Gasto Federal 2004. Fuente: Paul Krugman. *Economics*. New York Worth. 2008. pag 505.

La situación de la pobreza había mejorado sustancialmente, la tasa de pobreza había caído estrepitosamente durante los sesenta y setenta, los años de máxima acción gubernamental a través de las políticas de la Gran Sociedad, y durante los ochenta y noventa se había estancado debido en gran medida al ataque neoliberal, a pesar de esto último se observaba un comportamiento de estancamiento y no de crecimiento en el número de personas ubicadas por debajo de la pobreza. En el 2004 cerca de 37 millones de estadounidenses se encontraban por debajo de aquél indicador, una cuarta parte de los pobres eran afroestadounidenses y casi en la misma proporción se encontraban los hispanos, mientras que los blancos no hispanos representaban el 9%.⁴²¹

Lo importante de los datos es la relación que existe entre pobreza y la falta de un trabajo adecuado, los adultos que trabajan tiempo completo tienen muy pocas probabilidades de ser pobres, los adultos con trabajos de medio tiempo o sin trabajo constituyen la mayoría de los adultos pobres, además la carencia de beneficios tales como planes de salud, días vacacionales pagados y beneficios por retiro puede hacer de los trabajadores de medio tiempo trabajadores cuyos ingresos caen por debajo de la línea de la pobreza.⁴²²

La Gran Recesión tiene como una de sus principales consecuencias el aumento en la tasa de

420 Paul Krugman. *Economics*. New York Worth. 2008, pag. 505.

421 *Ibidem*, pag. 509.

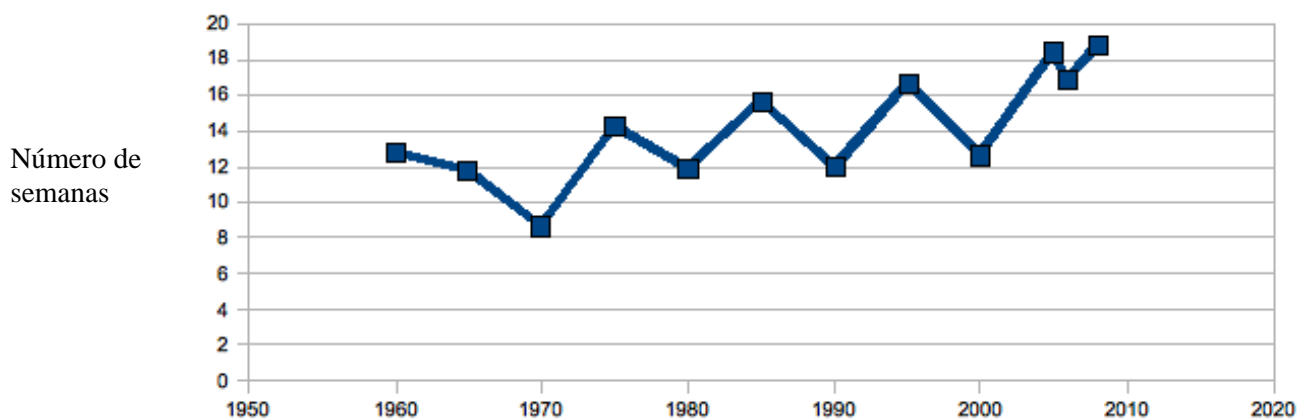
422 *Loc cit.*

desempleo así como un crecimiento histórico en el subempleo, es lógico que ante este escenario haya aumentado el número de personas por debajo de la línea de la pobreza al tiempo que crecieron las demandas populares por una mayor ayuda de parte del gobierno de la misma manera que se le ofreció a los bancos cuando la crisis comenzó.

En la medida que la lista de corporaciones e instituciones financieras que se formaban para el salvataje del gobierno seguía creciendo, algunos defensores de la política social en Washington comenzaron a solicitar enfocar los esfuerzos en los más pobres. Los niveles de pobreza estaban creciendo silenciosa pero alarmantemente, de acuerdo a Robert Greenstein director ejecutivo del *Center on Budget and Policy Priorities* existe un gran portencial de mayor penuria y desposesión que lo que se ha visto en Estados Unidos en varias décadas.⁴²³ A finales del 2008 la línea de la pobreza se ubicaba en 21 200 dólares como ingreso anual para una familia de cuatro de acuerdo al Departamento de Salud y Servicios Humanos y se esperaba que a consecuencia de la crisis, de los 36.5 millones de estadounidenses ubicados por debajo de este indicador se viera un aumento de 10.3 millones de familias, con el número de niños pobres creciendo a razón de 3.3 millones más.⁴²⁴

Durante los primeros ocho meses del 2008 las pérdidas de empleos promediaron los 82 mil puestos al mes, antes de acelerarse y alcanzar los 420 mil puestos promedio para los últimos tres meses de ese mismo año. De igual forma el promedio de semanas que una persona podía seguir desempleada llegó a un máximo histórico como lo muestra la gráfica # 2.

Promedio de semanas desempleado durante las últimas recesiones.



Gráfica # 2. Elaboración propia con datos del Council of Economic Advisers.

Por otra parte el número de personas utilizando los *Food Stamps* creció en un 9.6% lo que

423 Mark Kukis. "Left out of the Bailout: The poor." en *TIME*. Noviembre 25, 2008.

424 *Loc cit.*

representa un crecimiento de 2.6 millones de personas de agosto del 2007 a agosto del 2008, los bancos de alimentos alrededor del país reportaban filas más largas junto con menores donaciones. Esta es la primera recesión económica severa desde que el Presidente Clinton revisó el sistema de bienestar haciendo más difícil para calificar a los beneficios y mantenerse recibéndolos, muchas de las personas que perdieron su empleo en la Gran Recesión y que caen en situación de pobreza puede que no califiquen para la asistencia pública.⁴²⁵

El seguro de desempleo por su parte enfrentaba una demanda muy importante y tras años de estancamiento en los beneficios, estrategia iniciada en la época de Reagan, las cifras denunciaban su incapacidad para lidiar con la crisis. Sólo 37% de los trabajadores desempleados recibieron beneficios estatales, más de un millón de trabajadores agotaron sus 13 semanas de beneficios federales extendidos antes de finalizar el 2008, mientras que el promedio de beneficios se situaba en 293 dólares semanales.⁴²⁶

El seguro de desempleo ha sido débil por algún tiempo, pero en estos momentos parece más bien anémico con relación a la necesidad que existe.⁴²⁷ La primera tarea de Obama era aliviar el número de desempleados en el país, por una parte fortaleciendo los beneficios otorgados por el seguro de desempleo y por otro impulsando la creación de empleos, la tarea más sencilla y a corto plazo fue el aumento en el número de semanas durante las cuales se otorgan los beneficios.

Por el lado del *welfare* la demanda de vales alimentarios expuso la precaria situación en la que se encontraban las personas y la imposibilidad de parte de los gobiernos locales de responder a través de los beneficios tan limitados con los que cuentan. Cualquier plan de recuperación económica tenía que resolver esta problemática, debía de combinar una política microeconómica de fortalecimiento de la demanda agregada a través de la expansión de los beneficios en los seguros sociales con una donación federal más grande para los programas asistenciales.

Los economistas liberales sostienen que la red de seguridad social es el elemento central para aminorar los efectos de la recesión, el fortalecerla permitiría acortar la duración de la misma aunque claro debe ser acompañada por un impulso fiscal a la actividad productiva. Si recordamos lo ocurrido en los años de Roosevelt sobre todo tras la aprobación de la *Social Security Act* junto con los programas del *New Deal* podemos afirmar que es una postura prudente y bien fundamentada.

Durante tres décadas el gasto ha mantenido un aumento importante a pesar de reducciones en

425 Steven Greenhouse. "Will the safety net catch economy's casualties?" en *The New York Times*. Noviembre 16, 2008.

426 Maurice Emsellem, Andrew Stettner, Lisa Donner y Alexandra Cawthorne. *Helping the jobless helps us all. The central role of unemployment insurance in America's economic recovery*. Center for American Progress Action Fund. Estados Unidos, Noviembre 2008, pag. 3.

427 Steven Greenhouse. "Will the safety net catch economy's casualties?" en *The New York Times*. Noviembre 16, 2008.

algunos programas, como lo muestra la tabla # 2 el gobierno desde antes de la crisis ha mantenido el gasto de manera sostenida en la seguridad social, a pesar de ello Obama tuvo que buscar un programa de recuperación económica que aumentara el gasto público.

Gastos en programas de Seguridad Social 1979-1999 (miles de millones de dólares)			
	1979	1989	1999
Seguridad Social	\$355.90	\$504.70	\$683.90
Porcentaje del PIB	6.9	7.3	7.4
OASI	\$207.80	\$279.50	\$334.40
Medicare	\$66.90	\$129.70	\$233.40
Seguro de Desempleo	\$22.60	\$18.70	\$21.40
Compensaciones Laborales	\$27.20	\$46.10	\$43.40
Seguro de Discapacidad	\$31.40	\$30.70	\$51.30
Programas asistenciales	\$115.60	\$159.70	\$276.20
Porcentaje del PIB	2.3	2.3	3
Medicaid	\$49.90	\$82.30	\$189.50
SSI	\$16.20	\$19.80	\$29.80
AFDC/TANF	\$24.70	\$23.20	\$13.80
Food Stamps	\$14.90	\$15.70	\$15.80
Asistencia para la vivienda	\$9.90	\$18.70	\$27.60

Tabla # 2. Gasto en la Seguridad Social. Fuente: Amy Glasmeier. *An atlas of Poverty in America: one nation, pulling apart*, 1960-2003, Routledge, Nueva York 2006, pag 56.

Junto con el creciente número de desempleados, las pérdidas en las cuentas de pensión privadas golpearon de manera severa el consumo demostrando de paso la vulnerabilidad de este esquema de retiro en contraposición a la protección que otorgan los seguros sociales como el *OASDI*. Repasemos cuál fue la situación en los esquemas de retiro privados que en la sociedad estadounidense coexisten con la Seguridad Social.

El valor total de los fondos de pensiones de las compañías se calculó ha caído en más de 250 mil millones de dólares de diciembre del 2007 a noviembre del 2008.⁴²⁸ Con el colapso en la bolsa del año 2008 muchas empresas comenzaron a retrasar sus contribuciones a los fondos de retiro que bajo una ley del 2006 se veían obligadas a proporcionar, en estos momentos en que las compañías necesitan desesperadamente el dinero para mantener sus negocios a flote, las reglas de financiamiento las obligan a hacer grandes contribuciones a los planes de pensión con dinero que no obtienen dado el estado del mercado crediticio. De acuerdo al *Pension Rights Center* la crisis demostró que las pensiones con beneficios definidos como el *OASDI* son superiores a los planes privados como los 401(k) los cuales hacen que sus participantes carguen con todos los riesgos del mercado.⁴²⁹

Ahondemos en este tipo de planes privados para dimensionar la crisis en la que muchos estadounidenses, sobre todos aquellos cercanos al retiro se enfrentaron a finales del 2008 y a lo largo

428 Mary Williams Walsh. "After losses, pensions ask for a change." en *The New York Times*. Noviembre 19, 2008.

429 *Loc cit.*

del 2009. Un plan 401(k) es un acuerdo de dinero en efectivo diferido, es decir el empleado puede elegir tener una parte de su salario contribuyendo a un plan de retiro, los bienes pueden ser invertidos en una amplia variedad de instrumentos de inversión tales como acciones, bonos, en un portafolio diversificado, etc.⁴³⁰

Los patrones por su parte tienen la opción de contribuir a las cuentas de sus trabajadores; pero esto es discrecional y no están obligados a hacerlo, para el 2005 la cantidad máxima que un trabajador podía diferir a su plan 401(k) era de 14 mil dólares. Los planes 401(k) obtienen su nombre de la sección del Código de Ingresos Internos en la que se encuentran, estos esquemas son aplicables únicamente para los patrones del sector privado.⁴³¹

Los planes aparecieron gracias a una enmienda en el Congreso en 1978 que permitía a los contribuyentes diferir parte de su salario sin ser objeto de impuestos, en 1980 al intentar mejorar el plan de ganancias de un cliente, la consultora Ted Benna se dio cuenta que podía utilizar esta sección para crear un vehículo sencillo y fiscalmente amigable para los patrones para el ahorro para el retiro.⁴³² Para el 2008 existían más de 65 millones de este tipo de planes que permiten a los participantes invertir en acciones y bonos, sobra decir que este tipo de inversiones ayudaron al boom financiero, canalizando miles de millones de dólares del ahorro para el retiro al mercado de valores que tiempo después sólo redituaron en pérdidas y reducciones en la cantidad de dinero que un retirado podía esperar recibir en el futuro.

Este no es fenómeno nuevo, desde la década de los setenta las grandes empresas en Estados Unidos dejaron de ofrecer planes para el retiro financiadas por ellas y dieron lugar a los planes 401(k), recibiendo el espaldarazo de la administración Reagan. En 1986 el Congreso reemplazó los planes de beneficios definidos para los trabajadores civiles federales por uno menos generoso al tiempo que abrió la puerta a un plan tipo 401(k) más generoso, con esta acción se dio un respaldo explícito a este tipo de programas lo que impulsó a los empleadores del sector privado a estar seguros de la supervivencia a largo plazo de los planes 401(k).⁴³³

Empresas como Johnson & Johnson, PepsiCo, Honeywell, entre otras desarrollaron este tipo de programas desde comienzos de la década de los ochenta. Los riesgos a que se hacen poseedores los trabajadores quedó en evidencia durante la recesión del 2001 gracias a la banca rota de empresas como Enron y WorldCom llevándose con ellas más de 800 millones de dólares provenientes de los ahorros de

430 Employee Benefit Research Institute. *Facts form EBRI. History of 401(k)plans: An Update*. Washington, Febrero 2005, pag. 1.

431 *Loc cit*

432 Alyssa Fetini. "A brief history of: The 401(k)." en *Time*. Nueva York. Octubre 16, 2008.

433 Employee Benefit Research Institute. *op cit*, pag, 1.

sus trabajadores.⁴³⁴

La crisis del 2008 devaluó en un 20% el valor de los planes 401(k) e inició un debate sobre la conveniencia de este tipo de programas, durante su campaña presidencial Obama habló de reformar el sistema de retiro incluyendo en esto al *OASDI*. Aproximadamente 60 millones de estadounidenses cuentan con planes 401(k), lo que es igual al 40% de la fuerza laboral no agrícola.⁴³⁵ Las pérdidas fueron especialmente dañinas para los trabajadores que estaban cerca del retiro y que no tendrían tiempo suficiente para reconstruir sus cuentas, teniendo que trabajar más tiempo si pueden hacerlo, o disminuir sus expectativas de vida.⁴³⁶

Otro de los inconvenientes de estos planes al relacionarlos con el desempleo es el hecho de que muchas personas hicieron uso de sus ahorros para solventar sus gastos durante el tiempo que estuvieron fuera de la fuerza laboral lo que deriva en una reducción considerable del monto con el que se hubiesen retirado.

Con este panorama el 11 de febrero del 2009 a menos de un mes de iniciar su administración el Congreso dio su aprobación final al paquete de estímulo económico propuesto por Barack Obama. El monto del paquete fue de 787 mil millones de dólares y tenía como principal objetivo impulsar la economía.⁴³⁷ Si bien a lo largo de este capítulo hemos descrito las terribles consecuencias de las políticas neoliberales sostenidas por las administraciones republicanas, la aprobación del paquete fiscal se configuró en otro escenario para demostrar la negativa neoliberal a un gobierno expansionista en el gasto público.

La propuesta fue resistida amargamente por los Republicanos y varios gobernadores del mismo partido, entre ellos Sarah Palin de Alaska y Mark Sanford de Carolina del Sur quienes buscaron infructuosamente rechazar el dinero que a través del paquete fiscal les fue asignado.⁴³⁸ Las acusaciones repetían los esquemas de la sabiduría convencional neoliberal que a lo largo de nuestra exposición hemos rastreado desde su aparición a mediados del siglo XX, acusaban a Obama de endeudar al país, aumentar el déficit de manera irresponsable y de paso develar su favoritismo hacia el *Big Government*.

En retrospectiva y a casi un año de distancia podemos determinar que el estímulo ayudó a la recuperación de la producción y a alentar el consumo, para muchos economistas el paquete incluso quedó corto con relación a las necesidades y el tamaño de la economía estadounidense. De acuerdo a

434 Alyssa Fetini. *op cit*.

435 Jacob Kirkegard. "So much for the 401(k). Now what?". En *The New York Times*. Marzo 25, 2009.

436 New York Times` Editor. "About your 401(k)" en *The New York Times*. Agosto 23, 2009.

437 New York Times` Editor. "Economic Stimulus" en *The New York Times*. Diciembre 9, 2009.

http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/u/united_states_economy/economic_stimulus/index.html

438 *Loc cit*.

Paul Krugman el debate acerca del estímulo fiscal, al cual define en términos de un intercambio entre los beneficios posibles a corto plazo y los costos seguros a largo plazo está ampliamente fuera de lugar,⁴³⁹ la expansión fiscal no aleja a la inversión privada ya que al fortalecer la economía esto conlleva a un aumento en la inversión, de acuerdo a un análisis del FMI las economías que aplican estímulos fiscales y monetarios contracíclicos en el corto plazo para aminorar el descenso después de una crisis, tienden a tener menores pérdidas a mediano plazo.⁴⁴⁰

De acuerdo al presidente Obama el plan salvaría o crearía cerca de 3.5 millones de empleos para finales del 2010, sobre todo a través del uso del dinero por parte de los Estados y Ciudades para evitar recortar el número de maestros, policías y otros trabajadores civiles. El plan aprobado por el Congreso se compone de dos grandes partes, 507 mil millones destinados a programas de gasto público y 282 mil millones para ayuda impositiva.⁴⁴¹

El aumento en el apoyo al ingreso por su parte ha sido la respuesta federal a la mayoría de las recesiones, es la manera más eficiente para preparar la reactivación de la economía, cada dólar gastado en los beneficios por seguro de desempleo genera un estimado de 1.63 dólares, impulsar el pago de Vales Alimentarios en un dólar aumenta el PIB a razón de 1.73 dólares, las personas que reciben estos beneficios están tan presionadas que gastarán cualquier ayuda federal que reciban bastante rápido.⁴⁴²

Para los programas de seguro social y asistenciales, el plan aprobó las siguientes expansiones. Continuó el programa de beneficios extendidos hasta diciembre del 2009, proporcionando hasta 33 semanas de beneficios extendidos, amplió el calendario de beneficios que terminaba en marzo del mismo año; aumentó los beneficios para 20 millones de trabajadores a razón de 25 dólares adicionales por semana; suspendió el gravámen de algunos beneficios por desempleo; para impulsar a los Estados a modernizar sus sistemas de seguro de desempleo y mantenerse actualizados con relación a los cambios en la fuerza laboral, se les otorgó 7 mil millones de dólares para implementar reformas que mejoren el acceso a los trabajadores de bajos salarios y de medio tiempo que son comúnmente excluidos del programa.⁴⁴³

Con la *American Recovery Act* equivalente al 5.5% del PIB, Obama⁴⁴⁴ inició su política de

439 Paul Krugman. "The true fiscal cost of stimulus" en *The Conscience of a Liberal*. The New York Times. Septiembre 29, 2009. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/09/29/the-true-fiscal-cost-of-stimulus/>

440 *Loc cit.*

441 New York Times`Editor. "Economic Stimulus" en *The New York Times*. Diciembre 9, 2009. http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/u/united_states_economy/economic_stimulus/index.html

442 Mark Zandi. Citado en Nancy Pelosi. *American Recovery and Reinvestment Act*. <http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273#workers>

443 Nancy Pelosi. *American Recovery and Reinvestment Act*. <http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273#workers>

444 CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de*

gasto social para apoyar mediante la protección al ingreso que ofrecen los seguros sociales a los miles de desempleados. La ayuda a los Estados, los desempleados y a los estudiantes, así como para el acceso a la atención sanitaria, representa alrededor del 35% del paquete económico.⁴⁴⁵ Además incluye inversiones en becas estudiantiles, educación especial y educación para personas con discapacidad, ayuda para los desempleados y las familias afectadas por la crisis, asistencia de seguro de salud para los desempleados e inversiones en actividades de capacitación para los trabajadores desplazados.⁴⁴⁶

Los principales programas incluidos en la *American Recovery Act* buscaban mantener el ingreso de los individuos al tiempo que ayudaban a los Estados a lidiar con las responsabilidades fiscales que significaba el aumento en el número de desempleados y de las familias que entraban al *Welfare*. Por parte del *OASDI* la ley contemplaba un pago único de 250 dólares complementarios a sus beneficios mensuales totalizando 14.4 mil millones de dólares, fortaleciendo el esquema de beneficios definidos por encima del fracaso de los planes privados como lo ocurrido con los esquemas 401(k).⁴⁴⁷ En las tablas 3, 4 y 5 podemos observar los principales programas y los que aglutinan la mayor cantidad de dinero, sobresaliendo aquellos destinados al cuidado médico, al mantenimiento del ingreso de los desempleados y en general aquellos destinados a un alivio a través del recorte a los impuestos, una clara aplicación de la política fiscal activa recomendada por Keynes hace ya más de 70 años.

Acciones de la American Recovery Act más costosas.	
Programa	Costo (miles de millones de dólares)
Nuevo Crédito impositivo para los trabajadores.	116.2
Ayuda a los Estados con los costos del Medicaid.	87.1
Corrección extendida para el impuesto mínimo alternativo.	69.8
Ayuda a los Estados para prevenir el recorte de servicios Esenciales.	53.6
Compensación por desempleo extendida y aumentada.	35.8
Capital para carreteras y puentes.	27.5
Cobertura Médica para trabajadores desempleados.	25.1
Asistencia alimentaria.	20.9
Incentivos para los proveedores del Medicare y Medicaid para nueva tecnología.	17.2
Aumento en el máximo otorgado por la Beca Pell.	15.6

Tabla # 3. Elaboración propia con datos del New York Times, "The stimulus plan. How to spend 787 billion"

Categorías para ayuda a los individuos.	
Programa	Costo
Aumento en la asistencia alimentaria	20.9 mil millones
Aumento en el máximo otorgado por la Beca Pell	15.6 mil millones
Pago en efectivo para personas de la tercera edad y otras personas necesitadas.	14.4 mil millones
Aumento en el financiamiento para el programa de aclimatamiento en el hogar.	5 mil millones
Cuidado infantil adicional	2 mil millones
Otras expansiones del Medicaid	239 millones
Préstamos para hogares rurales	200 millones
Ayuda a los Estados para proporcionar servicios a los niños sin hogar.	70 millones

Tabla # 4. Elaboración propia con datos del New York Times, "The stimulus plan. How to spend 787 billion"

las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009. Santiago de Chile. 1 junio 2009, pag 66.

445 *Loc cit.*

446 CEPAL. *op cit*, pag. 67.

447 Farhana Hossain, Amanda Cox, John McGrath y Stephan Weitberg. "The stimulus Package: Aid to Individuals" en *The New York Times*. Julio 17, 2009. http://projects.nytimes.com/44th_president/stimulus/aid-to-individuals

Categorías para los desempleados.	
Programa	Costo
Compensación por desempleo extendida y aumentada.	35.8 mil millones
Cobertura Médica para trabajadores desempleados.	25.1 mil millones
Compensación para desempleados excentos	4.7 mil millones
Ayuda a los Estados para la administración del seguro	4.2 mil millones
Expansión del programa de asistencia de ajuste comercial.	1.6 mil millones
Ayuda a los Estados para la recolocación laboral	500 millones
Entrenamiento laboral para la eficiencia energética y en el campo de energías renovables	500 millones
Tabla # 5. Elaboración propia con datos del New York Times, “The stimulus plan. How to spend 787 billion”	

El plan también ayudó a los programas asistenciales al proporcionar 19.9 mil millones de dólares para aumentar los beneficios de los *Food Stamps* en un 13%, ayudando a 31 millones de estadounidenses, asimismo se otorgaron 150 millones de dólares para el *Emergency Food Assistance Programm* el cual consiste en la compra de materias primas que son donadas a los bancos de alimentos, otros 100 millones de dólares se destinaron para los adultos mayores necesitados y en la misma proporción se otorgaron fondos para el programa de Lunch Escolar.⁴⁴⁸

Además de los 250 dólares extra que recibieron los beneficiarios del *OASDI* la ley proporcionó ayuda en el sector inmobiliario donde la crisis comenzó. Se otorgaron 2 mil millones de dólares para el programa de estabilización del vecindario para ayudar a las comunidades a comprar y rehabilitar los hogares embargados así como las propiedades vacantes, asimismo se destinaron 1.5 mil millones de dólares para el programa de Donación para Refugios de Emergencia que proporciona asistencia a corto plazo para la renta y relocalización para familias durante la crisis económica.⁴⁴⁹

Siguiendo en la línea de los programas asistenciales la ley otorgó al *TANF*⁴⁵⁰ 2.7 mil millones de dólares para aumentar los fondos federales incluyendo la creación de un Fondo de Contingencia de Emergencia para proporcionar a los Estados ayuda durante la recesión.⁴⁵¹

La ayuda a los Estados sobre todo en el mantenimiento de sus programas de bienestar social es un elemento clave del plan de recuperación económica, por ejemplo, se otorgó un paquete de donaciones a los servicios comunitarios equivalente a mil millones de dólares para que continúen ofreciendo apoyo para el empleo, vivienda y alimentos a los golpeados más duramente por la

448 Nancy Pelosi. *American Recovery and Reinvestment Act*.
<http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273#workers>

449 *Loc cit.*

450 Siglas para Temporary Assistance to Needy Families que reemplazó con la reforma de Clinton al Aid to Families with Dependent Children.

451 Nancy Pelosi. *op cit.* <http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273#workers>

recesión.⁴⁵²

La legislación respondió a la demanda popular por una mayor participación del gobierno federal para aliviar las presiones que trajo la Gran Recesión, gracias a la inyección de mayor capital a la red de seguridad social junto con otros programas gubernamentales como el *cash for clunkers*,⁴⁵³ la economía pudo recuperarse en términos técnicos para el tercer trimestre del 2009 cuando registró un crecimiento en el PIB no visto desde diciembre del 2007 de acuerdo al *National Bureau of Economic Research*.

Sin embargo, en las calles y en varias gobernaturas estatales el desempleo y la pobre generación de fuentes de trabajo sigue redirigiendo a la calle y al bienestar social a muchos ciudadanos estadounidenses, repitiendo las amargas experiencias de la década de los treinta del siglo XX. Cerca de seis millones de estadounidenses recibiendo *Food Stamps* reportan que no tienen ninguna otra fuente de ingreso, se describen como desempleados y sin ayuda en efectivo, sin bienestar social, seguro de desempleo, sin pensiones, ayuda infantil o pago por discapacidad.⁴⁵⁴

Este tipo de personas han aumentado desde la reforma al bienestar social promovida por Clinton en 1996, pero con la Gran Recesión su número se disparó en un 50%, uno de cada ocho estadounidenses reciben *Food Stamps* lo mismo que uno de cada cuatro niños.⁴⁵⁵ Pero no solamente los más pobres, los indigentes, están dependiendo de este programa para subsistir, muchos trabajadores pertenecientes a la clase media encontraron en él una válvula de escape a la presión financiera que trajo la crisis.

Lo que alguna vez fue un refugio para los más necesitados, los almacenes de comida han respondido a la depresión abriendo sus puertas a la “siguiente capa”, compuesta por trabajadores sociales, ayudantes de enfermería, agentes de bienes raíz, y secretarías, solamente para el 2008 la demanda de *Food Stamps* creció en un 30% con relación al 2007.⁴⁵⁶ En el mapa # 1 podemos observar el crecimiento en el consumo de los *Food Stamps* a través de los Estados Unidos.

452 *Loc cit.*

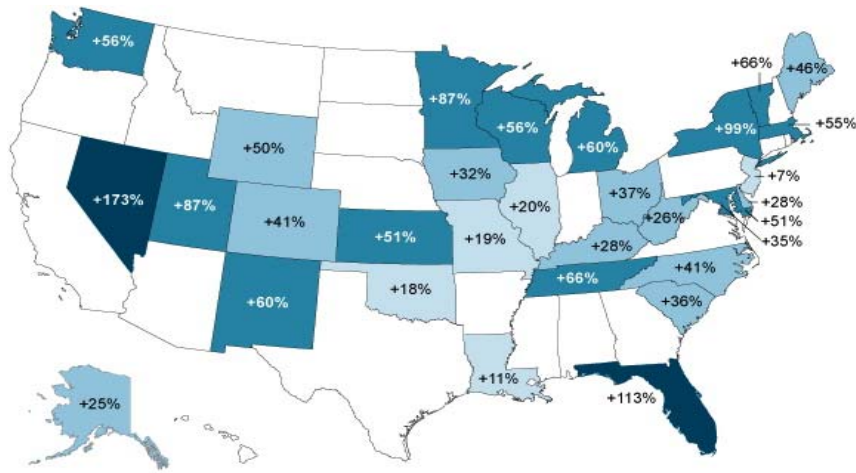
453 Siglas para Efectivo por Chatarra, fue un programa diseñado por la administración Obama para ayudar a las automotrices a colocar en el mercado sus productos a través de subsidios gubernamentales que aminoraban el precio al tiempo que intercambiaban autos viejos por los nuevos que de otra forma quedarían en el inventario y producirían pérdidas y futuros recortes en la producción y más despidos.

454 Jason Deparle. “Living on nothign but Food Stamps” en *The New York Times*. Enero 2, 2010.

455 *Loc cit.*

456 Julie Bosman. “Newly poor swell lines at Food Banks Nationwide” en *The New York Times*. Febrero 19, 2009.

Aumento en la demanda por *Food Stamps* de junio del 2007 a junio del 2009



Mapa # 1. Fuente: Jason Deparle. “Living on nothing but Food Stamps” en *The New York Times*. Enero 2, 2010.

En los Estados Unidos la recesión se transformó en una crisis social de dimensiones que el país no había experimentado desde la Gran Depresión, junto con la caída de las acciones y las ganancias corporativas la crisis actual ha despojado a millones de personas de su estilo de vida, con la tasa de embargos un 45% más alta para marzo del 2009 en comparación con la tasa del mismo mes pero del 2008 lo que significaba que la población desamparada seguía creciendo, un efecto bastante visible en California donde grandes líneas de campamentos y campers se convierten en el hogar temporal de personas cuyas vidas han sido arrebatadas.⁴⁵⁷

Fresno como otra docena de ciudades a lo largo de Estados Unidos está lidiando con un triste *déjà vu*, la aparición de las modernas *hoovervilles*, campamentos ilegales de personas desamparadas que agrupan tanto a las víctimas del desempleo friccional, es decir, aquél que se presenta por modificaciones en la técnica o común entre los trabajos temporales, como a los afectados por el desempleo involuntario, personas físicamente capaces que realizaban trabajos de día ganando el salario mínimo.⁴⁵⁸

La red de seguridad social es insuficiente para permitir a las personas que han perdido sus trabajos continuar viviendo sus vidas como si poco o nada hubiese sucedido, las cuentas bancarias

457 Gregor Peter Schmitz y Gabor Steingart. “Crisis plunges us middle class into poverty” en *Spiegel Online*. Marzo 23, 2009

458 Jesse McKinley. “US Cities deal with a surge in shanty towns” en *The international Herald Tribune*. Marzo 26, 2009.

están vacías, y las cuentas de inversión de la clase media han reducido su valor en promedio un 40%.⁴⁵⁹ A pesar del apoyo de la administración Obama para inyectar fondos, las gobernaturas estatales siguen recortando sus presupuestos para el gasto social debido a que la legislatura local prohíbe a los Estados endeudarse.⁴⁶⁰ Las *Soup Kitchens* tienen que atender a la vorágine de nuevos pobres con menores presupuestos.

Siguiendo en la línea de los programas nutricionales, el Departamento de Agricultura señaló que para el 2009, 17 millones de los hogares estadounidenses lo que es igual a un 14.6% del total tuvieron dificultades en poner suficiente comida en la mesa en épocas del año,⁴⁶¹ sin lugar a dudas las consecuencias más concretas de la Gran Recesión por encima de la quiebra de GM o las restricciones a los bonos de los altos ejecutivos.

Otra de las situaciones que materializa la incapacidad de la inyección de capital para solucionar las consecuencias de la crisis está en el principal programa asistencial de los Estados Unidos para las familias más necesitadas, el *TANF*. A pesar del aumento en los fondos federales para este programa como indicamos anteriormente, las listas de beneficiarios permanecen cerca de un 75% por debajo del tope que se registró en la década de los noventa,⁴⁶² sobra decir que es la consecuencia de las reformas neoliberales de Clinton, una vez aplaudidas a lo largo del mundo por probar que se puede ser popular al tiempo que se recortan los beneficios de los programas asistenciales.

Los programas asistenciales apenas pueden mantener el ingreso de las personas que cayeron por debajo de la línea de la pobreza y que solicitan auxilio económico, la situación para los desempleados y el seguro de desempleo no está tan alejada de las condiciones en el sistema de bienestar social. Gracias a las extensiones de emergencia aprobadas por el Congreso los trabajadores despedidos pudieron obtener beneficios hasta por 79 semanas adicionales, el periodo más largo de duración desde la creación del seguro en 1935.⁴⁶³ Sin embargo, para finales del 2009 decenas de miles de desempleados ya habían agotado sus beneficios extendidos, el seguro de desempleo se ha convertido en el rescate para nueve millones de estadounidenses, con pagos promediando los 300 dólares semanales aunque con amplias variaciones entre Estados.⁴⁶⁴ El reto ante el Congreso es expandir otro periodo de beneficios debido a que muy pocos desempleados encuentran lugar en la fuerza laboral y como lo hemos observado la economía sigue produciendo muy pocos empleos.

459 *Loc cit.*

460 Gregor Peter Schmitz y Gabor Steingart. *op cit.*

461 Brian Knowlton. "Hunger in US at a 14-year high" en *The New York Times*. Noviembre 16, 2009.

462 Jason Deparle. "Living on nothing but Food Stamps" en *The New York Times*. Enero 2, 2010.

463 Erik Eckholm. "Prolonged aid to unemployed is running out" en *The New York Times*. Agosto 1, 2009.

464 *Loc cit.*

Debido a la combinación de pocos empleos y pérdidas en las cuentas privadas de ahorro para el retiro está ocurriendo un fenómeno que coadyuva a la presión ejercida sobre el seguro de desempleo, existen pocos trabajos y los estadounidenses más viejos que pueden hacerlos están retrasando su retiro o regresando a la fuerza laboral,⁴⁶⁵ existen más trabajos en comparación con el 2007 para los grupos de personas con más de 55 años y menos para los grupos por debajo de esa edad.⁴⁶⁶

La pregunta a finales del 2009 era si el gobierno debía retirarse de la inyección de capital al mercado y en qué grado debería hacerlo, en realidad, la situación de la economía real y el consumo aún es endeble para inicios del año 2010 como para considerar un retrotraimiento del Estado. En cuanto al gasto social a través de los seguros de desempleo, el *OASDI* y los programas asistenciales que componen el *welfare*, la inyección de fondos que proporcionó la *American Recovery Act* ayudaron a aminorar la explosión de desempleados, apoyar el consumo de las familias golpeadas por la crisis y sostener a los “nuevos pobres” que acudían a los bancos de alimentos y a las *soup kitchens* por primera vez en su vida. Sin embargo el apoyo es insuficiente, se requiere una extensión en los beneficios por seguro de desempleo y apalea la reducción en los beneficios que contrajo la deflación en los cheques de los retirados, ya que si bien aumentan en años con alta inflación, un escenario como el del 2008 y parte del 2009 provocaría que los beneficios mensuales tuviesen que disminuir en la medida que lo ha hecho el indicador de precios desde que la crisis iniciara a finales del 2007.

Obama debe utilizar su capital político para avanzar una propuesta de expansión en el gasto fiscal, a pesar de que el déficit sea el más grande en la historia de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial. El problema para el segundo año de Obama reside en el descontento conservador ocasionado por el primer paquete de rescate lo cual dificultaría cualquier iniciativa de expansión en el gasto. Otro elemento y quizá el más importante para entender el retraso de la administración Obama para extender los beneficios es el hecho de que ha empleado gran parte de su tiempo y capital en la aprobación de otro seguro social, uno que desde 1935 el Comité sobre Seguridad Económica recomendaba a Roosevelt, un seguro médico universal.

465 Floyd Norris. “Younger job-seekers have it worse” en *The New York Times*. Diciembre 12, 2008.

466 *Loc cit.*

3. Health Care y Tea Parties. ¿Otra duración Neoliberal?

Seguro Médico Universal

“Aunque este presidente se ha enfocado en sacar a la nación de la recesión económica, ha hecho un claro compromiso para trabajar bipartitamente en una manera de garantizar la salud financiera a largo plazo del Medicare y de la Social Security...”

Corregir los desbalances financieros del fondo hospitalario [parte A del Medicare] requerirá cambios sustanciales a los ingresos y egresos del programa.”⁴⁶⁷

Timothy Geithner. Secretario del Tesoro

La inyección de capital de parte del gobierno federal logró aminorar el impacto de la Gran Recesión sobre los dependientes del *welfare* así como extender los beneficios ofrecidos por seguros sociales tales como el *OASDI* y el seguro de desempleo, sin embargo, el estancamiento en la generación de empleos y el aumento en el desempleo han tenido grandes consecuencias en los fondos fiduciarios de los principales seguros sociales de Estados Unidos como lo implican las palabras del Secretario del Tesoro Timothy Geithner.

Tanto el Medicare como el *OASDI* están atrapados en una difícil dinámica conectada con la recesión, millones menos están trabajando y sosteniendo los pagos de los programas a través de sus impuestos mientras que los costos médicos siguen elevándose y millones de *baby boomers* han comenzado a recibir los beneficios por retiro.⁴⁶⁸

De acuerdo a los administradores de los fondos, la economía tiene la culpa de que los recursos para el seguro hospitalario o parte A del Medicare se agotarán para el 2017 mientras que el fondo del *OASDI* estará en la misma situación para el 2037.⁴⁶⁹ Estas proyecciones suponen que todas las condiciones permanecerán estables, es decir, los ingresos, egresos y el nivel de los beneficios se mantendrán iguales para los siguientes años, de ahí el compromiso de la administración Obama con enfrentar el futuro desbalance en las cuentas del Medicare y el *OASDI*.

Revisemos la situación del *OASDI* a finales del 2008 último año para el cual se tienen registradas estadísticas [a inicios del 2010]. Hay que recordar que para ser beneficiario del *OASDI* se requiere contar con un crédito laboral o cuarto de cobertura por cada año trabajado después de los 21 años y hasta el año en que se cumpla 62, fallezca o sufra una discapacidad, el número máximo de

467 Brian Knowlton. “Insolvency for social security and medicare is seen closer” en *The New York Times*. Mayo 12, 2009.

468 *Loc cit.*

469 24/7 Wall ST. “The great social security and Medicare Panic” en *Time*. Mayo 13, 2009.

cuartos es 40, mientras que para los beneficios por discapacidad es de 20 cuartos.⁴⁷⁰ Para el 2008, el 88% de la población con 20 años o más estaba completamente asegurada de un total de 227.1 millones de personas.⁴⁷¹

En el 2008 ingresaron 5.1 millones de personas a la lista de beneficiarios, 44% de ellos por retiro, 17% por discapacidad y el restante 39% por beneficios de sobrevivientes de un trabajador fallecido.⁴⁷² En ese año el total de beneficiarios del *OASDI* era de 50.8 millones de personas recibiendo pagos mensuales,⁴⁷³ un aumento con respecto a los 49.9 millones registrados en el 2007.⁴⁷⁴ Las finanzas en el fondo se han mantenido estables y a pesar de las estimaciones de los administradores no se encuentran cercanas a la crisis de los ochenta como lo demuestra la tabla # 6.

Finanzas del <i>OASDI</i> . Seguro de retiro (en millones de dólares)		
Año	Ingresos	Egresos
2000	490 513	358 339
2001	518 100	377 546
2002	539 706	393 749
2003	543 811	405 978
2004	566 338	421 047
2005	604 335	441 920
2006	642 231	460 965
2007	675 035	495 723
2008	695 500	516 200
2009(estimado)	708 500	567 800

Tabla # 6. Gasto en el *OASDI*. Fuente: Social Security Administration. *Fast facts & figures about social security 2009*. SSA Publications. Julio 2009. Pag 10;
Social Security Administration. *Annual statistical supplement to the social security bulletin, 2008*. SSA Publications. Marzo 2009. Pag 22.

El número de nuevos retirados corresponde a los primeros beneficiarios miembros de la generación del *baby boom*, sin embargo, la crisis ha hecho que muchos miembros de esta generación no se retiren del ámbito laboral. En este momento existen más estadounidenses con 65 años o más en el mercado laboral que en cualquier otro periodo de la historia, 6.6 millones en comparación con los 4.1 millones registrados durante la recesión del 2001.⁴⁷⁵

Por el lado de los programas asistenciales el *Supplemental Security Income* que otorga pagos

470 Social Security Administration. *Fast facts & figures about social security 2009*. SSA Publications. Julio 2009, pag. 10.

471 *Loc cit.*

472 Social Security Administration. *op cit*, pag. 12.

473 *Loc Cit.*

474 Social Security Administration. *Annual statistical supplement to the social security bulletin, 2008*. SSA Publications. Marzo 2009, pag. 22.

475 Steve Greenhouse. "65 and up and looking for work" en *The New York Times*. Octubre 23, 2009.

mensuales en efectivo a personas con 65 años que no califican para el *OASDI*, adultos invidentes o discapacitados, así como para niños en las mismas condiciones, otorgó ayuda a 7.5 millones de estadounidenses para el año 2008, 4.3 millones para personas entre los 18 y 64 años, 2 millones para aquellos con 65 años o más, y 1.2 millones para menores de 18 años.⁴⁷⁶ Los pagos mensuales promediaron los 478 dólares, el tope de beneficios se ubico en los 637 dólares para un individuo y 956 dólares para una pareja.⁴⁷⁷

Como vemos los números en estos programas son positivos y aunque indican una necesidad por reformarlos en el mediano plazo, la situación de los beneficiarios no es alarmante. Además por primera vez en más de tres décadas los beneficiarios del *OASDI* no recibirán un aumento en sus beneficios⁴⁷⁸ debido a que el ajuste con respecto a la inflación es negativo ante el escenario deflacionario de la economía estadounidense, si bien es un aspecto negativo para los beneficiarios es un alivio para los fondos del programa. En condiciones de recesión la presión sobre los fondos fiduciarios y el menor número de contribuyentes ha encendido las alarmas en Washington ya que la opción para renovar su estabilidad financiera es aumentar los impuestos, reducir o congelar los beneficios en un momento en el que la Casa Blanca ha enfocado sus esfuerzos a otro seguro social, el médico.

La *American Recovery Act* inyectó nuevos fondos al seguro de desempleo, a programas asistenciales como los *Food Stamps* y al *TANF*; pero la mayor parte de estos se dirigieron al cuidado de la salud, y es justamente en el estado de la atención médica donde debemos iniciar nuestra exposición del plan de reforma a la salud que ha propuesto Barack Obama, uno que ha abierto el debate sobre la cobertura universal y de paso ha recordado al gobierno que la oposición neoliberal como en los años de Reagan no sólo se encuentra en el partido republicano o en los grupos de presión en el Congreso, se arraiga en el imaginario colectivo y puede rastrearse en las manifestaciones que a lo largo del 2009 se presentaron en contra del plan médico, en contra de Obama y en contra de los impuestos que sostienen al *Big Government*.

Para comprender la evolución de la propuesta de reforma al sistema de salud debemos dividir cronológicamente el desarrollo de los sucesos, en primer lugar consideraremos las líneas generales expuestas por parte de Obama; después las propuestas aprobadas en la Cámara de Representantes y la aprobada en la Cámara de Senadores; y finalmente el proceso de conciliación que derivó en su aprobación.

En la medida que los números de desempleo alcanzan niveles no vistos en más de 25 años, otra

476 Social Security Administration. *Fast facts & figures about social security 2009*. SSA Publications. Julio 2009. Pag 22.

477 *Ibidem*, pag. 23.

478 Robert Pear. "Social Security Benefits not expected to rise in '10" en *The New York Times*. Mayo 2, 2009.

crisis se está desarrollando para millones de personas quienes perdieron su seguro médico junto con sus empleos, sumándose a la lista de los no asegurados.⁴⁷⁹ Debido a que muchas personas tienen cobertura médica a través de sus lugares de trabajo cuando pierden sus empleos sus beneficios desaparecen, por cada trabajador que pierde su seguro por lo menos un niño o esposa cubiertos bajo la misma póliza también pierden la protección.⁴⁸⁰

Con este panorama Obama comenzó sus planes por reformar el sistema de salud estadounidense incluso antes de jurar como presidente. Una prueba de la dificultad de avanzar con una propuesta de reforma se encontró en la designación de su Secretario de Salud y Servicios Humanos. Para noviembre del 2008 se daba por sentado que Tom Daschle, ex senador por Dakota del Sur iba a ocupar ese puesto, como líder en el Senado garantizaba conocer las formas para hacer avanzar la iniciativa del Presidente, asimismo él había ayudado en la campaña de Clinton de 1993 por reformar la salud y sabía que errores había cometido el Demócrata Reformado.⁴⁸¹ Sin embargo, no se ratificó a Daschle como secretario debido a que se comprobó que había evadido impuestos y fue rechazada su nominación, supliéndolo Kathleen Sebelius, gobernadora de Kansas, quien como gobernadora demócrata de un Estado republicano está acostumbrada a trabajar desde el centro.⁴⁸²

La situación del sistema de salud en Estados Unidos aún antes de la crisis era bastante paradójica, si bien aquél país gasta el doble de dinero por persona que cualquier otra nación desarrollada, por 2.2 billones de dólares al año los estadounidenses obtienen resultados mediocres, mueren, en promedio, casi dos años antes que los europeos occidentales, 46 millones no están asegurados y los costos médicos siguen aumentando poniendo en riesgo al presupuesto federal.⁴⁸³

Las primeras líneas para una reforma diseñadas por el Presidente contenían las siguientes directrices, obligar a todos los padres a obtener un seguro médico para sus hijos, subsidiar a aquellos quienes no pudiesen costearlo, crear un seguro médico nacional para ayudar a los individuos y a las pequeñas empresas a reducir sus primas, prohibir a las aseguradoras privadas rechazar personas debido a enfermedades pre-existentes así como ofrecer a cualquier persona la opción de comprar un plan de salud gubernamental.⁴⁸⁴

La administración Obama aseguraba que todos aquellos que estuviesen satisfechos con sus planes privados podían mantenerlos ya que no era obligatorio adquirir el plan gubernamental, una

479 Robert Pear. "When a job disappears, so does health care" en *The New York Times*. Diciembre 6, 2008.

480 *Loc cit.*

481 The Economist's Editorial. "A shrewd choice" en *The Economist*. Noviembre 21, 2008.

482 The Economist's Editorial. "The view from West Virginia" en *The Economist*. Marzo 5, 2009.

483 *Loc cit.*

484 *Loc cit.*

diferencia importante con el Plan Clinton de comienzos de los noventa.

Finalmente el presidente decidió dejar el diseño del plan de reforma al Congreso, los responsables en introducir una propuesta fueron Max Baucus presidente del Comité de Finanzas del Senado y Edward Kennedy presidente del Comité de Salud del Senado. Para Baucus lo importante era obtener una solución estadounidense que involucrara tanto al gobierno como al sector privado, dejando de lado desde un principio la opción de un único asegurador, el gobierno, parafraseando al Senador de Montana “No somos [Estados Unidos] Suiza, Inglaterra o Canadá.”⁴⁸⁵

El primer punto a debatir en el plan recayó por lo tanto en incluir la idea de un seguro médico gubernamental, de acuerdo a los agentes privados cualquier plan gubernamental gozaría de ventajas injustas, como garantías gubernamentales implícitas y un gran poder para fijar los precios.

Otro problema era la obligatoriedad de adquirir un seguro, ya que si no se incluía esta característica muchas personas saludables escogerían no comprar un seguro dejando menos dinero para cubrir a los enfermos, por lo tanto si se incluía la obligatoriedad era necesario diseñar una regulación muy fuerte para forzar a las aseguradoras privadas a asegurar a cualquier persona.

Para muchos liberales la combinación de la obligatoriedad de comprar un seguro solo era aceptable si se reforzaba la cobertura en las aseguradoras privadas eliminando la discriminación por condiciones pre-existentes y, gracias a que el sistema de salud en Massachusetts estaba funcionando con este esquema, desde el comienzo del plan se acordó que estos dos puntos tenían que mantenerse en el proyecto de ley.

Consciente de la historia que rodea a las propuestas de reformas al sistema de salud, la administración Obama inició una campaña para ganarse el apoyo de las Asociaciones Médicas que desde los tiempos de Roosevelt han sido reacias a apoyar un plan gubernamental. El 15 de junio del 2009 Obama dirigió un discurso pragmático ante la *American Medical Association*, el principal grupo de presión médico en Estados Unidos. El Presidente aseguró que los estadounidenses que estuviesen contentos con su seguro privado no lo perderían y garantizó que los controles de precios que funcionan en el Medicare no serían impuestos en el nuevo plan.⁴⁸⁶ Asimismo defendió la obligatoriedad de comprar un seguro médico aún para aquellos que estuviesen sanos como una forma de reducir el precio de las primas, ante los médicos estaba desechando la aversión a la obligatoriedad que durante su campaña había demostrado, un claro intento por ganarse el mayor número de grupos para el proyecto que emanara del Congreso.

Con esa intención el presidente prometió a la *AMA* disminuir los altos costos de las

485 The Economist's Editorial. “The future of health-care reform. The moment of truth” en *The Economist*. Junio 4, 2009.

486 The Economist's Editorial. “Health-care reform. A spoonful of sugar” en *The Economist*. Junio 16, 2009.

responsabilidades legales de los doctores, sosteniendo que estaba abierto a cualquier idea para hacer que los doctores dejen de preocuparse por las demandas y de practicar medicina defensiva que eleva los costos, al finalizar la conferencia Nancy Nielsen, presidenta de la Asociación declaró estar conforme con la propuesta de Obama sobre todo gracias a la mención sobre la reforma a la *mal praxis*.⁴⁸⁷

Por su parte el Vice Presidente Joseph Biden logró conseguir de los jefes de Hospitales un recorte de 155 mil millones de dólares en sus ingresos para la siguiente década como parte de una negociación sobre la reforma al cuidado de la salud.⁴⁸⁸ De parte de la industria hospitalaria los beneficios que ofrece la reforma al sistema médico no son nada despreciables, si consideramos la gran cantidad de pacientes que durante La Gran Recesión han recortado su gastos médicos a expensas de preferir tratamientos necesarios y dejando de lado aquellos que son innecesarios y muy costosos. De acuerdo a Rich Umbdenstock, dirigente de la *American Hospital Association* y uno de los representantes que se reunieron con el Vice Presidente Biden, extender el seguro médico a los estadounidenses que no cuentan con él, casi unos 50 millones, beneficiará a su industria en el largo plazo ya que esos desafortunados siguen llegando a los cuartos de emergencia y regularmente no pagan sus cuentas.⁴⁸⁹

Otra de las demandas de parte de los hospitales para reducir sus costos fue la referente al cambio en el estatus de los hospitales sin fines de lucro en el sistema fiscal. Con base en que ofrecen cuidado caritativo muchos hospitales religiosos y comunitarios, un total de 5 700 a lo largo de Estados Unidos, tienen una exención fiscal sobre su propiedad y sus ingresos, los jefes hospitalarios desean que se remueva esta exención aunque con ella terminen con los beneficios para algunos pequeños hospitales.⁴⁹⁰

Con la industria médica apoyando la propuesta al tiempo que la administración Obama abría las posibilidades a cláusulas que en campaña no incluyó para su plan, las propuestas de los senadores Baucus y Kennedy estaban a punto de ser presentadas. El primer obstáculo que debían librar era el tope en el costo de los planes que el mismo Presidente había impuesto. El 9 de septiembre del 2009 insistió en que cualquier propuesta de ley debía recortar a los no asegurados a razón de 30 millones, costar únicamente 900 mil millones de dólares y no aumentar el déficit federal ni por un centavo.⁴⁹¹

487 *Loc cit.*

488 The Economist's Editorial. "America's hospital industry. Taking a scalpel to costs" en *The Economist*. Julio 16, 2009.

489 *Loc cit.*

490 *Loc cit.*

491 The Economist's Editorial. "American health-care reform. Half a loaf, or half-baked" en *The Economist*. Septiembre 17, 2009.

De acuerdo a la evaluación de la Oficina del Congreso sobre Presupuesto, el plan Kennedy con su supuesto esquema universal costaría un billón de dólares a lo largo de 10 años pero cubriría únicamente a una tercera parte de las personas no aseguradas, mientras que las estimaciones de la misma oficina sobre el plan Baucus calculaban su costo en 1.5 billones de dólares para 10 años lo que retrasó la entrega de este último.⁴⁹²

La importancia en el control de los costos se debía en parte a dos grandes razones, la primera la intención de Obama por obtener un apoyo bipartita a cualquier propuesta que surgiera del Congreso, la segunda era asegurar los votos de los Demócratas más conservadores también conocidos como *blue dogs*, cuyo apoyo era necesario para obtener la aprobación final del plan.

Finalmente el 16 de septiembre del 2009 el plan Baucus vio la luz, forzaba a los estadounidenses a obtener un seguro médico, y a cambio fortalecía las reglas de las aseguradoras para evitar que personas con condiciones pre existentes o porque hayan alcanzado los límites de gasto sean excluidas a la hora de obtener un seguro. Otras características del Plan Baucus incluían mercados basados en internet que simplificaran y estandarizaran las ofertas de las aseguradoras con la finalidad de expandir la cobertura, ofrecía un crédito impositivo a las familias que ganaran hasta un 400% menos que el nivel de pobreza para ayudarlas a comprar un seguro y expandiría el Medicaid para ampliar la cobertura.⁴⁹³

De acuerdo a la Oficina del Congreso sobre Presupuesto este plan reduciría el déficit fiscal en 16 mil millones de dólares para el 2019, expandiría la cobertura para 29 millones de estadounidenses que actualmente no tienen seguro y costaría 774 mil millones de dólares. Para ahorrar, el plan contemplaba una reducción de cerca del 25% en los pagos que el Medicare realiza a los doctores para el 2011 así como un aumento en los impuestos cobrados a los seguros más costosos.⁴⁹⁴

Por otra parte el Plan Baucus dejó de lado la opción de un seguro público, ganándose el rechazo de los más liberales, sin embargo en la votación en el Comité de Finanzas del Senado se logró obtener un resultado favorable. A excepción del voto a favor de la Senadora republicana Olympia Snowe, las posiciones no variaron, los demócratas apoyaron la propuesta aunque no incluyese una opción pública mientras que los republicanos la rechazaron. Ahora el Senado debía conciliar los planes Kennedy y Baucus y posteriormente presentarlo a votación en el pleno.

Mientras tanto en la Cámara de Representantes, la propuesta demócrata estaba lista para ser

492 The Economist's Editorial. "The health-care debate. Will the blue dogs bolt?" en *The Economist*. Junio 18, 2009.

493 The Economist's Editorial. "American health-care reform. Half a loaf, or half-baked" en *The Economist*. Septiembre 17, 2009.

494 *Loc cit.*

votada en el pleno para los primeros días de noviembre, la oposición republicana clamaba que los Estados Unidos tenían más que temer de la posibilidad de que esa propuesta fuese aprobada que de cualquier terrorista, parafraseando a Virginia Foxx representante de Carolina del Norte.⁴⁹⁵ Los demócratas en la Cámara de Representantes lograron incluir un seguro público en su propuesta de reforma aunque temas como el aborto y los inmigrantes permanecían en la propuesta generando descontento, el lobby hispano así como los grupos liberales por ejemplo se mostraban a disgusto ya que la propuesta prohibía a los inmigrantes ilegales comprar seguros médicos en el mercado creado por la propuesta.

El 7 de noviembre con 220 votos a favor en contra de 215 se aprobó la propuesta demócrata en la Cámara de Representantes.⁴⁹⁶ El plan se financiaba a través de nuevos impuestos y sanciones así como de recortes en el Medicare extendería la cobertura a 36 millones de no asegurados al tiempo que crearía un programa de seguro médico gubernamental.⁴⁹⁷

Un punto importante para la aprobación final fue permitir a los demócratas anti aborto reforzar las restricciones en la cobertura para la aborción bajo cualquier seguro médico que recibiese dinero federal, el costo final se calculó en 1.1 billones de dólares a lo largo de 10 años. La legislación de la Cámara de Representantes obligaba a la mayoría de los estadounidenses a obtener un seguro médico o enfrentar penalizaciones, los patrones tendrían que proporcionar la cobertura médica o pagar un impuesto de hasta el 8% sobre la nómina; expandiría el Medicaid y daría subsidios a personas con ingresos moderados para comprar un seguro privado o el plan gubernamental.⁴⁹⁸

Con la propuesta demócrata lista para ser votada en el pleno de la Cámara Alta y al obtener los 60 votos necesarios para evitar un retraso en la discusión la sesión en el Senado para votar se convertía en un formalismo. La votación se programó para el 24 de diciembre para apresurar el proceso, cabe recordar que solo en ocho ocasiones desde 1850 el Senado ha sostenido sesiones en Noche Buena.⁴⁹⁹

La propuesta del Senado como la de la Cámara de Representantes obligaba a todas las personas a obtener un seguro médico o pagar una penalización, ambas establecen mercados de seguros en los cuales las pequeñas empresas y las personas quienes compraron sus propios seguros pueden escoger de una gama de planes privados, ambos planes proporcionan subsidios a las personas con bajos recursos para comprar un seguro al tiempo que establecen nuevas reglas para las compañías aseguradoras,

495 The Economist's Editorial. "Health reform. Now or never?" en *The Economist*. Noviembre 5, 2009.

496 Carl Hulse, Robert Pear. "Sweeping Health care plan passes house" en *The New York Times*. Noviembre 7, 2009.

497 *Loc cit.*

498 *Loc cit.*

499 Robert Pear, David M. Herzenhorn. "Senate clears final hurdle to vote on health care bill" en *The New York Times*. Diciembre 23, 2009.

movilizarán el Medicare del sistema de medicina de cuotas por servicio hacia un sistema coordinado que mejora la calidad y disminuye los costos, finalmente de acuerdo a la Oficina del Congreso sobre Presupuesto la propuesta del Senado cubriría a un 94% de los ciudadanos y residentes legales menores de 65 años para el 2019.⁵⁰⁰

Las grandes diferencias entre la propuesta del Senado y la de la Cámara de Representantes son bastante importantes y deben ser revisadas. En cuanto al financiamiento la propuesta del Senado tiene una mejor forma de subsidiar a los no asegurados que deben adquirir un seguro, ya que grava a los planes más caros a diferencia de la propuesta de los representantes que grava a las personas con un ingreso mayor a 500 mil dólares y a parejas que ganan más de un millón.⁵⁰¹ Con respecto al Medicare la propuesta del Senado erige una junta independiente para llevar a cabo reformas al programa, funcionando como un mecanismo de control de los costos, mientras que la Cámara de Representante confiaba en proyectos piloto dentro del Medicare para determinar que aproximación restringe los costos médicos de mejor manera. En el caso del Medicaid la propuesta de la Cámara baja expande la cobertura del programa a personas con mayores ingresos que lo que prevé la propuesta del Senado, la idea es pagar a los doctores la misma cantidad que reciben por el Medicare.

Aparte de estas diferencias existe una que acaparó la atención de todos los interesados en la reforma al sistema médico, el plan público, la propuesta de los representantes incluía un plan público relativamente débil que podía terminar cobrando mayores primas en comparación con los planes privados ya que atraería a los usuarios más enfermos, pero incluso este plan tan modesto no tuvo oportunidad en el Senado ya que la propuesta de la Cámara Alta permitía a los Estados optar por no ofrecer un plan público y depender únicamente de los planes privados.⁵⁰²

Después de la votación del Senado en vísperas de Navidad el siguiente paso era reconciliar las propuestas para después ser aprobada por las Cámaras y finalmente llegar al escritorio del Presidente Obama. El problema que se presentó en el año de discusión legislativa que duró la aprobación de ambos planes fue que muchas voces se levantaron en contra de la ideología sostenida por la Casa Blanca, esta vez no sólo provenían de los medios y congresistas neoliberales, también se cristalizaron en demandas populares a lo largo de aquél país en contra del *Big Government* y sus déficits recordando un acontecimiento en la historia de Estados Unidos que sustenta su animadversión a los impuestos, las *Tea Parties*.

La propuesta de Obama sobre un seguro médico nacional estuvo amenazada tras el éxito en las

500 The New York Times' Editorial. "The next step on Health Reform." en *The New York Times*. Diciembre 26, 2009.

501 *Loc cit.*

502 *Loc cit.*

urnas de los Republicanos “ideológicamente puros” a finales del 2009 y comienzos del 2010, aquellos que han encontrado en las *Tea Parties* y en los votantes independientes una manera de mantener los dogmas y discursos neoliberales. Dedicemos un espacio para describir la victoria de los enemigos del *Big Government* y el impacto que tuvieron en el desarrollo de la reforma al sistema médico propuesta por el Legislativo.

Tea Parties y Massachusetts.

“No existe absolutamente ninguna razón para disolverla [la Unión Federal]. Pero si Washington continúa metiendo su nariz en el pueblo estadounidense, quien sabe que pueda resultar de eso.”⁵⁰³

Rick Perry, Gobernador de Texas. Al referirse a que Texas pueda frustrarse tanto con el gobierno que podría buscar la secesión.

A lo largo de nuestra investigación hemos demostrado que la retórica neoliberal siempre se sitúa en el extremo ideológico, nunca han sido moderados y desde von Hayek hasta Rick Perry han intentado alarmar a los votantes estadounidenses con un Estado autoritario, socialista y anti estadounidense cada vez que el gobierno ha girado al centro izquierda. El gobierno de Barack Obama a través de la *American Recovery Act* se convirtió en la administración que mayor condonación de cargas impositivas ha otorgado a la población en general no sólo al quintil más rico de la pirámide poblacional como lo hicieron George W. Bush y Ronald Reagan, sin embargo, su máximo desafío es un descontento popular ante el poder impositivo que posee el gobierno.

A pesar del apoyo otorgado a la clase media, el continuo deterioro en el empleo y la aún inestable situación en la economía para finales del 2009 han llevado a muchas personas a criticar el primer año de gobierno de Obama y se han sumado a las protestas en contra de los futuros impuestos que deberán pagar gracias al gasto público que ha sido impulsado por la Casa Blanca. Una de esas expresiones de inconformidad la constituyen las *Tea Parties* que a lo largo de Estados Unidos y desde el 2009 se manifestaron en contra de la propuesta de reforma al sistema médico en lo específico y del déficit gubernamental en lo general.

Las *Tea Parties* son demostraciones anti impuestos que evocan la memoria de la *Boston Tea*

503 Katie Rooney. “Tea Parties and an aging revolutionary” en *Time*. Abril 28, 2009.
http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1889908_1893768_1894123,00.html

Party y la Revolución de Independencia.⁵⁰⁴ El 15 de abril del 2009, en el *Tax Day*,⁵⁰⁵ miles de personas se reunieron a nivel nacional para protestar el gasto gubernamental llevado a cabo por Obama, en una clara remembranza de la reunión en Boston en 1773 que desembocó en la lucha por la Independencia.

A pesar de que los organizadores de las más de 750 reuniones llevadas a cabo en ciudades como Boston, Washington, East Hampton etc, insisten en que han creado un movimiento de raíz sin filiaciones partidistas, estas reuniones han sido identificadas como una creación de los medios de comunicación, sobre todo de parte de los canales de noticias por cable como Fox News, alentadas por el apoyo político y financiero de antiguos líderes republicanos.⁵⁰⁶ La idea de las demostraciones creció en parte gracias a un comentario de un periodista de la CNBC quien el 19 de febrero en la Bolsa de Valores de Chicago mencionó que la administración Obama estaba promoviendo el mal comportamiento al ayudar a personas que estaban en riesgo de perder sus hogares y que los estadounidenses deberían protestar con una *Tea Party* en Chicago.⁵⁰⁷

No sólo durante el *Tax Day* se presentaron estas manifestaciones de descontento, el 5 de noviembre del 2009 por ejemplo, unos días antes de la votación de la propuesta de reforma al sistema médico en la Cámara de Representantes, unas 10,000 personas reunidas enfrente del Capitolio coreaban “Échenlos afuera”, los republicanos esperaban que se refiriesen únicamente a los demócratas, John Boehner, líder de la minoría republicana los alentaba expresando “Su voz es necesaria hoy en día. Honestamente, su voz es crítica.”⁵⁰⁸

Como lo mencionamos unas líneas antes, el Gobernador Rick Perry aprovechó la reunión de 1,000 personas en Austin para acusar a la administración Obama de restringir los derechos de los Estados y vagamente sugirió que Texas podría querer separarse de la Unión.⁵⁰⁹ Más allá de la demagogia de las palabras del Gobernador se encuentra en el fondo una disputa muy importante al interior del partido republicano que tiene como finalidad revertir las derrotas del 2008 y convencer al electorado que la agenda de Obama es una amenaza para los valores estadounidenses.

Los republicanos a partir de la derrota de John McCain y de la pérdida del control en ambas Cámaras del Legislativo han culpado a los moderados y políticos del centro al interior de su partido como los responsables de esos resultados. Un ejemplo de ello se desarrolló en Florida en donde la nominación del partido para la senaduría de ese Estado estuvo dividida entre los moderados y los

504 Paul Krugman. “Tea Parties forever” en *The New York Times*. Abril 12, 2009.

505 *Tax Day* es el término utilizado para referirse a la fecha en la que se termina el plazo para presentar la declaración de impuestos para los ciudadanos estadounidenses.

506 Liz Robbins. “Tax Day is met with tea parties” en *The New York Times*.

507 *Loc cit.*

508 Jay Newton-Small. “Tea Parties protesters swarm the hill” en *Time*. Noviembre 5, 2009.

509 Liz Robbins. *op cit.*

“puros”, el lado moderado representado ni más ni menos que por el actual gobernador de Florida.

Las *Tea Parties* se han convertido en un término que engloba a los conservadores seguidores del antigobierno auto definidos como libertadores, sin embargo, estas reuniones a lo largo de Estados Unidos tienen distintas agendas y objetivos, algunos están en contra del aborto, otros en contra de las uniones de homosexuales, asimismo no es claro si estas agrupaciones lograrán producir un movimiento político organizado y crear una opción en las elecciones como el partido fundado en Orlando, o si se quedarán como una anécdota de descontento popular y manifestación de masas.⁵¹⁰

Lo que es claro es que el descontento y el rechazo por la lenta recuperación en la economía real como el expresado en las *Tea Parties* ya han distorsionado la popularidad de Obama. Las *Tea Parties*, como protestas anti impuestos han barrido el país reenergizando a los republicanos para recapturar la Cámara de Representantes y recortar la super mayoría de los demócratas en la Cámara de Senadores.⁵¹¹

Cuando Obama llegó al poder el estilo de capitalismo de libre mercado estadounidense estaba en desgracia, muchos de sus seguidores pensaban que tenía la obligación de presionar al país significativamente hacia la izquierda, pero desde que tomó posesión la opinión pública ha cambiado radicalmente hacia la derecha.⁵¹² Y la elección del Senador por Massachusetts cristalizó el paradójico malestar en la opinión pública hacia un Presidente quien logró detener lo que se pudo convertir en la Segunda Gran Depresión.

La elección en un Estado donde los Demócratas superan por mucho al *G.O.P.*, y en el que los independientes corresponden a la mitad del electorado, se llevó a cabo para reemplazar a Ted Kennedy quien falleció a finales del 2009. El sucesor electo fue un ex modelo republicano quien ganó por un margen de cinco puntos, Scott Brown, dándole a su partido 41 votos en el Senado los suficientes para bloquear cualquier legislación en la Cámara Alta.⁵¹³

Más allá de los errores de campaña y la soberbia demostrada por Martha Coakley, la candidata demócrata quien desairaba a estrellas del baseball y a su electorado por igual, la victoria de Brown puso en evidencia la buena relación que existe entre el discurso conservador y los votantes independientes. La principal amenaza provenía del hecho de que Brown se oponía a la propuesta de ley para reformar el cuidado médico.

La Casa Blanca insistió en que el Presidente prefería que se aprobara una medida de largo alcance y que los líderes demócratas estaban evaluando sus opciones, sin embargo, varios congresistas

510 Mark Leibovich. “The first senator from the Tea Party?” en *The New York Times*. Enero 6, 2010.

511 The Economist’s Editorial. “Barack Obama’s first year. Reality Bites” en *The Economist*. Enero 14, 2010.

512 *Loc cit.*

513 The Economist’s Editorial. “The Massachusetts Senate race.” en *The Economist*. Enero 20, 2010.

en los dos partidos comenzaban a llamar por un retroceso en la propuesta para que fuese aprobada rápidamente con el apoyo bipartita⁵¹⁴ en estos momentos parecía que la reforma quedaría varada en el Legislativo, los conservadores desde las calles y gracias a la votación en Massachusetts lograban poner en serios aprietos al principal tema de la agenda del Presidente Obama y solo quedaban pocas opciones para revitalizar la reforma.

Debemos recordar que la principal diferencia entre los planes del Senado y de la Cámara de Representantes era la opción pública para ofrecer un seguro médico, la propuesta de los representantes la contemplaba la del Senado no. La primera opción que tenían los Demócratas para evitar un fracaso era apresurar el proceso de votación antes de que Scott Brown tomara posesión en el Senado, sin embargo, muchos demócratas se opusieron a esta salida; otra opción y la que finalmente se tomó fue que la Cámara de Representantes aprobase la versión del Senado tal cual estaba en lugar de negociar una nueva propuesta⁵¹⁵ que contemplase un plan público.

Entre abril y marzo del 2010 el Presidente Obama inició una campaña agresiva para impulsar a los Representantes a aceptar la propuesta del Senado con la intención de evitar un fracaso rotundo tras un año de negociaciones y varias propuestas de ley presentadas ante el poder Legislativo. Ante 1 800 estudiantes en la Universidad de Arcadia en las afueras de Philadelphia se definió como un extraño en Washington con la intención de expresar desdén por el deporte de la política y afirmando que el tiempo de debates inagotables había terminado.⁵¹⁶

Rompiendo con su primer estrategia de obtener un acuerdo bipartita Barack Obama llevó a cabo una serie de discursos, recordando aquellos que lo llevaron a la presidencia, para convencer a los Representantes Demócratas de la necesidad de aprobar la propuesta del Senado y hacer a un lado el temor acerca de las elecciones de medio término a realizarse en noviembre del 2010.

En la misma Universidad el Presidente arengaba al público al tiempo que recordaba a los Demócratas conservadores, aquellos que habían votado por el no cuando se decidía la propuesta de la Cámara Baja ¿Cuándo es el momento justo? ¿Si no es ahora, cuándo? ¿Si no nosotros, quienes?

El 18 de marzo del 2010 mientras la líder en la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, continuaba su labor de convencimiento para alcanzar los 216 votos para aprobar la propuesta del Senado, la Oficina de Presupuesto del Congreso presentó su análisis final sobre la propuesta de la Cámara Alta.

514 *Loc cit.*

515 The Economist's Editorial. "Health reform. Rip it up and start again." en *The Economist*. Enero 21, 2010.

516 Helene Cooper, David M. Herszenhorn. "Obama turns up the volume in health care bid" en *The New York Times*. Marzo 8, 2010.

De acuerdo a dicha Oficina, el costo de la propuesta sería de 940 mil millones de dólares para los siguientes diez años, asimismo afirmaba que a través de ahorros y nuevos ingresos, se recortaría del déficit total en ese mismo periodo de tiempo por la cantidad de 138 mil millones de dólares, y posterior a la primera década de aplicación se especula que podría ahorrar hasta los 1.2 billones de dólares para el 2029.⁵¹⁷

Las cifras y las estimaciones de recorte en el déficit impulsaron el apoyo hacia la propuesta del Senado, las restricciones a dinero empleado mediante la reforma para la práctica del aborto seguían siendo el punto más importante para convencer a muchos *blue dogs*, demócratas conservadores, en quienes recaía el futuro de la reforma. Finalmente hacia la votación del 21 de marzo del 2010 la unión de los Demócratas parecía tan segura como la unanimidad de los Republicanos para votar por el no.

Tras posponer un viaje hacia Guam y Australia, el Presidente Obama se quedó en Washington lanzando una señal de apoyo y seguridad sobre el resultado de la votación en la Cámara Baja. La decisión del Presidente no fue errada y los eventos del día 21 no pueden ser mejor descritos que con las palabras del congresista John Dingell, decano de ese poder, “Hoy es una fecha que quedará instalada junto con el día en que aprobamos la *Civil Right Act* en 1964.”⁵¹⁸ El domingo 21 de marzo del 2010 después de un año de discusión legislativa y tras más de 80 intentando ampliar los seguros sociales para cubrir a la ciudadanía estadounidense en términos del cuidado médico, los Representantes Demócratas lograron obtener 219 votos a favor en contra de los 212 votos Republicanos.⁵¹⁹

El resultado de la votación colocó al Presidente Obama en la historia como uno dentro del puñado de presidentes que lograron reformar al sistema de bienestar social de la nación,⁵²⁰ y fue justamente en el contexto de la victoria donde debemos poner atención.

A lo largo de la investigación hemos caracterizado y rastreado las bases del neoliberalismo estadounidense para definirlo como una postura que retoma los postulados del liberalismo económico del siglo XVIII combinándolos con los cánones sociológicos del darwinismo social. La cuestión de la seguridad social representa para esta ideología y para los políticos que la enarbolan un freno para la inversión, una carga excesiva para el erario público así como una amenaza socialista y radical para los valores tradicionales de la cultura estadounidense y durante todo el 2009 los Republicanos mantuvieron en la base de su negativa al plan de reforma exactamente estos principios.

517 The Economist’s Editorial. *Presenting the bill. The stage is set for crucial vote on America’s health-care reform bill.* Marzo 19, 2010.

518 The Economist’s Editorial. *Hammering home reform. Barack Obama’s health reforms cross the most important threshold.* Marzo 22, 2010.

519 *Loc cit.*

520 David E. Sanger. “Big win for Obama, but at what cost ?” en *The New York Times.* Marzo 21, 2010.

La victoria de la administración Obama nos ha mostrado que los beneficios que acarrea el gobierno intervencionista y la popularidad que sus programas pueden generar sobrepasan a los discursos populistas e incluso a las manifestaciones de inconformidad popular, la victoria del 21 de marzo trasciende el fracaso de los noventa de Clinton o a las insuficiencias que aún quedan en el plan aprobado, fue una demostración de que los neoliberales o políticos conservadores estadounidenses se están radicalizando para retomar el control en el Congreso orillando a los Demócratas a continuar con su agenda social sin contar o considerar a los Republicanos.

La aprobación del plan del Senado a puesto en entredicho el futuro político de los Demócratas con miras a las elecciones de noviembre y a mostrado al mundo la base social con la que cuentan los neoliberales o políticos conservadores estadounidenses, es decir, la victoria del 21-3 en medio de una tibia recuperación de la economía, con el empleo aún debilitado por la Gran Recesión, puede que no acarree para los Demócratas una victoria en las urnas como aquellas de los sesenta y sí una exacerbación del descontento popular con la agenda del Presidente.

Las *Tea Parties* se mantienen como una base importante para el partido Republicano y los políticos neoliberales en tanto que dicho partido siga caricaturizándose como el partido del no, explotando temores infundados y cerrándose a cualquier discusión legislativa de la misma manera que durante la negociación de la reforma al cuidado de la salud.

En tanto que los resultados electorales del 2010 evaluaran la decisión de los Representantes, el 23 de marzo Barack Obama ratificó la ley y cumplía con una de sus principales promesas de campaña, ampliar el cuidado médico para los estadounidenses. Si bien la ley no contiene un plan público, es decir, no crea un nuevo seguro social para las necesidades médicas, sí otorgará un seguro médico a 32 millones de ciudadanos comenzando en el 2014, las personas sin seguro que ganan hasta 80, 000 dólares al año podrán obtener un subsidio mientras que los más pobres menores de 65 años serán enrolados a las listas de beneficiarios del Medicaid.⁵²¹

Con esta aprobación la historia de la seguridad social estadounidense continúa su camino de expansión y fortalecimiento sin olvidar las serias dudas que aún permanecen sobre su financiamiento y el lugar que ocupan en la productividad y el crecimiento económico. La Gran Recesión catapultó a la Casa Blanca a una administración que ha corregido los errores de los gobiernos neoliberales y ha impulsado una agenda propositiva como no se veía en aquella nación desde la campaña de Clinton para reformar al sistema de salud allá en la década de los noventa del siglo XX.

El neoliberalismo persiste en su negativa al gasto público y en una sociedad golpeada por el

521 The Economist's Editorial. *Signed, sealed, delivered. Barack Obama has transformed health reform from near death to fact. So how will Obamacare change America's health system ?*. Marzo 25, 2010.

desempleo y con la amenaza de verse pauperizada la oposición a cualquier carga fiscal ha sido atractiva para estos votantes, quienes no se cuestionan sobre el destino final de dichas recaudaciones que bien han servido para mantener las *food stamps* o los beneficios extendidos para el seguro de desempleo.

La historia de la seguridad social y la oposición neoliberal sigue teniendo muchos caminos y derivaciones que el científico social debe describir y analizar, si bien el 2009 y parte del 2010 se caracterizaron por la discusión acerca de la reforma al cuidado de la salud, el desempleo y la crisis han golpeado de manera considerable a los fondos del *OASDI* y los próximos años verán renacer el interés por reformar el sistema de pensiones que por más de 80 años ha constituido la pieza central del Estado de Bienestar de nuestro vecino del norte.

Al haber surgido y consolidarse jurídicamente con la expansión de la sociedad industrial en los Estados Unidos y ser la principal arma para aminorar las consecuencias de las crisis capitalistas, la seguridad social es un hecho económico, social, político y cultural que seguirá acompañando a la vida de aquella nación al menos hasta que el capitalismo no sufra una transformación de importante magnitud en la determinación del trabajo, las clases sociales, y en la relación de estas últimas con la estructura político-jurídica que configuran al Estado.

Conclusiones

Nuestra investigación ha demostrado la importancia que tiene la seguridad social estadounidense en el mantenimiento del ingreso de los ciudadanos de aquella nación, así como en la estabilidad de su sistema político. También hemos confirmado con base en los datos encontrados, que la ideología neoliberal promotora del recorte en los beneficios otorgados por los programas que conforman la seguridad social, y a favor de la reducción en el papel del Estado en la protección económica de sus ciudadanos ha fracasado rotundamente. En estas últimas líneas expondremos las conclusiones a las que hemos llegado sobre nuestras preguntas iniciales, ¿Qué es la seguridad social estadounidense, cómo fue afectada por la ideología neoliberal y qué significa para la sociedad estadounidense los programas y beneficios que la conforman?

La aparición de los seguros sociales, pieza básica de la seguridad social en Estados Unidos, tiene como su primera causa la transformación de la sociedad estadounidense de una agrícola a una industrial, en la que el salario se configuró como el medio principal de supervivencia. Las compensaciones laborales, que fueron el primer seguro social aplicado en los Estados Unidos, es un claro indicador de que esta forma de protección surge a consecuencia del desarrollo de la industria, con el aumento en el poder de negociación de los trabajadores y se vuelve necesaria con la aparición de las crisis del sistema económico.

Es en el componente económico donde reside la importancia de los seguros sociales. Si bien auxilian a los trabajadores, también sostienen al sistema económico en momentos de recesión, generando una entrada de dinero para personas presionadas económicamente quienes utilizan ese nuevo ingreso para sostener su consumo y de esta manera ayudar a contrarrestar la dañina relación entre precios y salarios que se desarrolla durante una crisis económica.

Cuando las crisis económicas pusieron en evidencia la desigualdad en la distribución del ingreso y el sistema industrial arrastró a ejércitos de personas a depender de un salario, la demanda de los trabajadores por un Estado protector, ya no sólo en términos de la propiedad como lo dictaban los clásicos de la economía, sino expandiéndose para garantizar la seguridad económica obligó al Gobierno Federal a reconocer y proteger los derechos económicos de sus ciudadanos.

Los seguros sociales son un derecho de los ciudadanos pertenecientes a la clase trabajadora proporcionado por el Estado, su reconocimiento es un hecho socioeconómico que tuvo lugar después de la primera gran depresión del sistema capitalista estadounidense en el siglo XX. Su naturaleza económica y su popularidad entre los votantes lograron armonizar las demandas sociales que imponían

un desafío para el tipo de capitalismo instaurado en los Estados Unidos.

Otro tipo de acción estatal que defiende la seguridad económica de los ciudadanos estadounidenses son los programas asistenciales, elementos constitutivos del término *welfare*. Estos programas son una herencia ético-religiosa de las distintas culturas que formaron a los Estados Unidos referentes a la actitud que se debe mostrar hacia los incapacitados física o mentalmente. Los programas asistenciales no surgieron de la crisis del 29; pero crisis como esta recuerdan lo importante que son para aliviar la presión en las familias que han visto destruidos sus ahorros.

Para los programas asistenciales los cambios en los modos de producción y las relaciones sociales que estos conllevan, han propiciado modificaciones importantes en la actitud que la sociedad y el gobierno estadounidense tienen hacia aquellos ubicados por debajo de la línea de la pobreza, es decir hacia sus principales beneficiarios. La bondad y justicia moral del feudalismo fueron sustituidas por el ascético credo calvinista del mercantilismo, para tiempo después ser endurecido por el darwinismo social y el sentimiento de industrioidad del protestantismo capitalista.

La expansión de la seguridad social estadounidense tiene como principal motor el estado de la economía, si la crisis de 1929 puso en evidencia la necesidad de legislar en materia de protección al ingreso, las futuras recesiones han alimentado las demandas por una mayor expansión en los seguros y una inyección de capital de emergencia para los programas asistenciales.

Así como la situación económica impulsó el desarrollo de la seguridad social, la crítica al estado de las finanzas públicas ha impulsado a políticos conservadores que en campaña sostienen la reforma y reducción de los programas que conforman a la seguridad social, nuevos defensores del libre mercado conocidos bajo la categoría de neoliberales. Con la crisis de estanflación de la década de los setenta, los Estados Unidos vivieron una oleada de políticos ideológicamente conectados con la derecha que veían con desdén el gasto público y acusaban al Estado de viciar el comportamiento de la economía al imponer fuertes cargas fiscales sobre la iniciativa privada.

Desde Reagan y hasta George W. Bush, los partidarios de la filosofía ilustrada del *laissez-faire*, han buscado que el gobierno recorte o por lo menos reestructure su responsabilidad en el mantenimiento del ingreso de la clase media trabajadora así como eliminar las donaciones en efectivo a las personas ubicadas por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, sus acciones concretas develan una contradicción entre sus promesas de recorte y sus políticas de expansión del gasto público social, demostrando que han fracasado en sus esfuerzos de reforma.

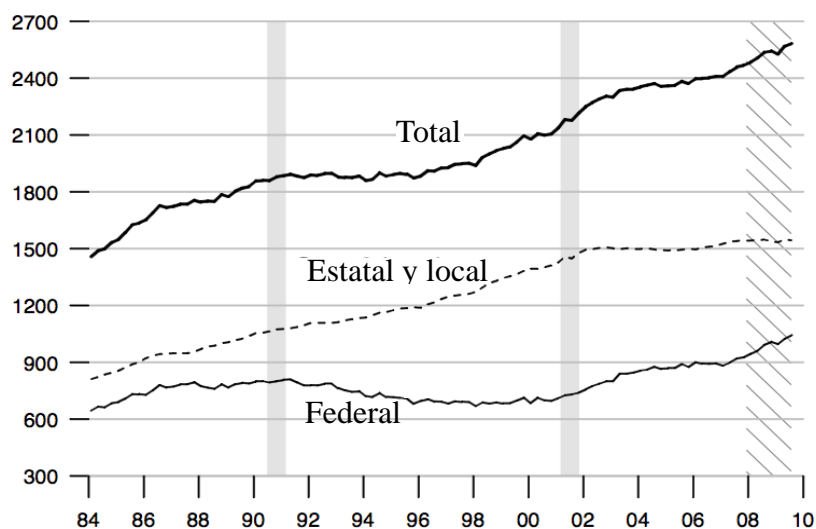
La ideología neoliberal, ha estado presente desde la segunda mitad del siglo XX y se ha mantenido hasta nuestros días, caracterizada por ser una sucesión de momentos en la vida de los

Estados Unidos en los que desde la política, la academia y la sociedad se exige un retrotraimiento del Estado, una disminución de sus cargas fiscales y un mayor apego a los valores clásicos como la industriiosidad, la responsabilidad individual y la supervivencia del más fuerte.

Esta duración no se ha traducido en un éxito rotundo, por el contrario para evaluar sus logros debemos definir el área de la economía a la que nos estemos refiriendo. Para el área de la seguridad social el éxito de los ataques hechos por parte de Reagan, Clinton y George W. Bush depende del tipo de programa específico al que nos estemos refiriendo.

Como observamos en las gráfica # 1 y en la tabla # 1 tanto el gasto público en general como los programas de seguro social mantuvieron un crecimiento sostenido, aún en las épocas de Reagan y George W. Bush, máximos exponentes del neoliberalismo. Aunque es lugar común sostener que después de Roosevelt el Estado se ha minimizado y no se compara en términos porcentuales con la red de seguridad social que ofrecen otros países desarrollados, las cifras demuestran que la Seguridad Social solo ha conocido de expansiones y mejoras en los beneficios, se ha ampliado el rango de acción y la cantidad en términos netos destinada a la protección al ingreso supera con creces a otros países industrializados.

Consumo e inversión Gubernamental
(En miles de millones de dólares del año 2000)



Gráfica # 1. Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis. *National Economic Trends 2009*. Pag 16.

Gasto en seguridad social (en millones de dólares)				
	<i>OASDI</i>	<i>Medicare</i>	<i>SSI</i>	<i>Food Stamps</i>
1970	29 848	7 493	5 096	550
1980	107 678	36 822	7 714	8 720
1990	227 519	110 984	16 132	14 142
2000	358 339	221 758	30 671	14 983
2007	495 723	431 520	41 204	30 373

Tabla # 1. Fuente: Elaboración propia con datos del Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2008

Los programas asistenciales por su parte, han sufrido severos recortes producto de la reforma de Clinton una vez vitoreada por los medios neoliberales como el modelo a seguir para reestructurar programas del gasto público sin sufrir severas derrotas en las urnas. Si la economía condicionó la aparición de la protección económica por parte del Estado, la sociedad y su relación con el sistema político determinan las reformas, el éxito de más de 20 años en estereotipar a los beneficiarios del *welfare* aunado al rechazo de los impuestos federales que sostienen a estos programas logró convertir a los programas asistenciales en la víctima principal de la duración neoliberal. La principal victoria neoliberal ocurrió en el año de 1996 cuando Clinton recortó y condicionó los beneficios ofrecidos por el principal programa asistencial de aquella nación, el *Aid To Families with Dependent Children* convirtiéndolo a partir de esa fecha en el *Temporary Aid to Needy Families*.

El neoliberalismo demuestra la importancia del pragmatismo como parte fundamental del sistema político estadounidense, las políticas neoliberales han sido esgrimidas por un amplio esquema de actores, tanto por la derecha republicana considerada como conservadora y neoliberal hasta por el centro izquierda demócrata comúnmente ligado al liberalismo y al progresismo. La diferencia entre ellos recae en la profundidad de las reformas que proponen y en la posición que guardan con respecto al mantenimiento de la justicia social a través de un Estado de bienestar.

Los políticos pertenecientes a la derecha consideran necesaria la abolición de la justicia social y se caracterizan por una retórica reaccionaria, por su parte el centro izquierda en los Estados Unidos defiende a la justicia social y cree que un Estado de Bienestar no debe causar déficits presupuestarios, defendiendo la reforma en programas asistenciales a los que considera deficitarios y sin grandes resultados.

El neoliberalismo como postura contraria a la intervención del Estado tiene una base social algo paradójica. Como lo ha demostrado la conformación de las *Tea Parties*, y en general el éxito en las urnas de políticos de derecha como Reagan y Bush, los estadounidenses, en específico las clases medias trabajadoras que obtienen beneficios por parte del Estado a través de los seguros sociales se

encuentran renuentes a mantener los gastos sociales con sus impuestos, muchas veces dirigidos por los medios neoliberales que culpan al gobierno de hipotecar el futuro de sus hijos y de destruir los valores que hicieron grande a los Estados Unidos avivando el encono popular en contra de los impuestos y apoyando en principio a los políticos neoliberales.

El neoliberalismo no es un proceso homogéneo ni una política conducida de manera uniforme. Como hemos demostrado para determinar su avance debemos poner atención en el contexto económico, en el área económica a la que nos refiramos y sobre todo al tipo de programa del que estemos hablando. El neoliberalismo ha sido relativo en su actuar y podemos afirmar que en términos de la reforma a la seguridad económica de la clase media trabajadora estadounidense ha fracasado. Caso contrario si hablamos de los programas asistenciales, la distribución de la riqueza, la exención de impuestos al quintil más rico y en el estancamiento del salario.

Para los ciudadanos de los Estados Unidos la seguridad social significa que cuentan con una gran diversidad de programas y seguros que tienen la finalidad de protegerlos de las terribles consecuencias de las crisis económicas y de la penuria que implica la imposibilidad de obtener un salario. No es un sistema con esquemas y principios ortodoxos, es una agrupación de seguros que corroboran la especificidad del capitalismo estadounidense, es decir, permiten la intervención privada al igual que la administración pública, algunos son estrictamente federales mientras que otros comparten la responsabilidad entre los Estados, los gobiernos Locales y la Federación; su financiamiento y administración son una responsabilidad más del Estado lo que hace que sean programas bien diseñados y con un fin bien definido, separando su administración y dirección de decisiones basadas en la popularidad que puedan generar en las urnas.

Como lo ha demostrado la investigación el tema de la reforma a los programas se realiza con base a un carácter pragmático. Dependiendo de las condiciones socioeconómicas, y no de las agendas políticas o de la ideología dominante. Los gobiernos neoliberales, caracterizados por su retórica ortodoxa no pudieron transformar sus discursos en hechos. Los seguros sociales se han expandido y mejorado en los años de Reagan cuando la base impositiva fue aumentada, una acción que iba en la dirección opuesta a lo que prometía el ex-actor hollywoodense.

El tema de la reforma en vísperas de un cambio importante en la pirámide demográfica ha sido empleado como una estrategia neoliberal para ganar apoyo a su plan de cuentas privadas, sin embargo, el rotundo fracaso de los planes 401 (k), modelos de ahorro privado ofrecidos por las empresas, ha derivado en una gran desconfianza por parte de los ciudadanos a este esquema de ahorro. Si bien es cierto que la reforma es necesaria, el camino neoliberal no es la única opción, como lo demostramos,

las acciones de la Comisión Greenspan en 1983 lograron regresar a terreno fiscal estable al *OASDI*, es decir, la opción más viable y eficaz sigue siendo aumentar los impuestos a aquellas personas con las mayores ganancias, expandir la base contributiva y congelar por un tiempo la paridad de los beneficios con respecto a la inflación.

Con una larga historia y muchos grupos de presión organizados, los seguros sociales y su reforma es un tema que pasa por la evaluación de los tiempos y del impacto político. Aunque los programas son en gran parte de naturaleza económica, la reforma para sostener las finanzas de estos está determinada en gran medida por la voluntad de los políticos en la Casa Blanca y en el Congreso por llevar a cabo modificaciones necesarias, el problema lo constituye la naturaleza intocable y sumamente volátil del *third rail* de la política estadounidense.

En nuestra opinión y con base en lo encontrado por la investigación lo que verdaderamente determinará la dirección y profundidad de una futura reforma a la seguridad social no será el cambio poblacional en términos de su composición por edad sino su modificación en términos de la ocupación de las personas por sector de la economía. Así como a comienzos del siglo XX la sociedad agrícola estadounidense se transformó en una sociedad industrial con su característica dependencia en el salario, lo que llevó a los sindicatos a buscar una mejor situación para la seguridad económica de sus afiliados, hoy en día como lo demuestra la tabla # 2, la población está experimentando una transformación de la misma importancia, la industria y con ella los sindicatos han dado paso a una mayor relevancia al sector servicios.

Población por ocupación económica				
Año	Sector servicios		Sector industrial	
	Número de personas (en millones)	Porcentaje Fuerza laboral	Número de personas (en millones)	Porcentaje Fuerza laboral
1970	49 031	62.3	26 080	33.1
1975	57 040	66.4	25 301	29.5
1980	66 638	67.1	29 136	29.3
1985	75 007	70	28 805	26.9
1990	85 565	72	29 834	25.1
1995	92 520	74.1	28 788	23
2000	104 377	76.2	30 050	22
2005	111 549	78.6	28 074	19.8
2008	115 497	79.5	27 697	19.1

Tabla # 2. Elaboración propia con datos del U.S Bureau of Labor Statistics.
International comparisons of annual labor force statistics. www.bls.gov/ilc.

Esta transformación es vital si comprendemos que la oposición a la privatización y a la reestructuración de la seguridad social ha provenido de las agrupaciones de beneficiarios, unidos por una misma situación laboral y convencidos de que sus años como miembros de la fuerza laboral primordialmente en el sector industrial les garantiza un retiro justo. En el terreno de la especulación y

prospección podemos inducir que la composición laboral concentrada en el sector servicios facilitará una reforma ya bien a favor de la privatización o propensa a la reducción en los montos de los beneficios debido a la disminución en las expectativas económicas y a la carencia de uniones sindicales como aquellas que promovieron en la década de los treinta la legislación a favor de la seguridad social.

La evolución en la seguridad social estadounidense se ha expresado como una forma de legitimación del sistema democrático de aquella nación. Uno de los temas básicos para la sociedad industrial estadounidense del siglo XX fue el poner en el debate político a nivel nacional el asunto de la protección a la seguridad económica a través de programas estatales, su continua expansión e innovación en las formas en que protegen al ciudadano estadounidense tanto como consumidor como votante han garantizado el mantenimiento de la confianza popular en el sistema democrático. Asimismo al defender a las clases medias trabajadoras de la pauperización que acompaña a las crisis económicas, el Estado ha podido controlar y dismantelar importantes manifestaciones de inconformidad social como aquellas experimentadas en la década de los treinta y en la década de los sesenta del siglo XX.

La seguridad social estadounidense es un reflejo de los valores y principios que componen y caracterizan al capitalismo de aquella nación. El trabajo como requisito para obtener los derechos y beneficios, la colaboración entre el Estado y el mercado en el aseguramiento de sus ciudadanos y en el mantenimiento del consumo, así como el respeto al sistema federal al momento de asignar responsabilidades demuestran que la forma en que se estructuró el Estado de Bienestar de aquella nación responde al tipo de sociedad y economía que surgieron durante el siglo XX. Su sistema de seguridad social es amplio, complejo y no responde a una homologación o sistematización preconcebida, es una agrupación de seguros y programas que han aparecido con base en las necesidades de su sociedad, legisladas y reguladas gracias a las manifestaciones populares y a la presión de los trabajadores a través del sistema de partido de aquella nación.

Contrario a lo que se pueda creer, la expansión de la seguridad social estadounidense desde la década de los cincuenta ha mantenido un ritmo sostenido, si bien ha tenido graves rezagos como en la seguridad médica; su programa de seguro desempleo, el sistema de retiro, los *food stamps*, la *Supplemental Security Income*, son programas que desde la segunda mitad del siglo XX se han constituido como derechos garantizados por el Estado los que protegen a sus ciudadanos de las calamidades del capitalismo.

La crisis del 2008 demostró de nueva cuenta que un Estado interventor es una precondition para la recuperación económica, en los Estados Unidos y gracias a sus 75 años de programas de

seguridad social se logró mantener la demanda y aminorar los efectos de los despidos masivos. La retórica neoliberal se ha sostenido en la política y en el imaginario social gracias a la distinción entre seguros sociales y programas asistenciales, es sencillo convencer a las clases medias trabajadoras del desperdicio que simboliza utilizar el dinero proveniente de sus impuestos para otorgar *welfare* a minorías empobrecidas quienes de acuerdo a estos herederos del darwinismo social merecen el infortunio por su poca ética laboral y su irresponsable conducta fiscal.

Gran parte del arraigo popular que tiene el neoliberalismo se debe a la exacerbación y manipulación por parte de políticos conservadores de valores estadounidenses como la responsabilidad individual y la ética laboral. Sin embargo, los seguros sociales nos demuestran que aquella es una sociedad donde predominan el sentido de pertenencia a una comunidad y los derechos a que con esto se hacen merecedores, contrario a los cánones ortodoxos y darwinistas se identifica a la penuria económica como consecuencia de las inestabilidades del sistema y no como fallas individuales.

Curiosamente es en las clases situadas por debajo de la línea de la pobreza donde el individualismo puede ser más fácilmente constatado, la ausencia de organización, el desapego a la comunidad basado en la carencia de cualquier tipo de propiedad, así como la lucha por la subsistencia los convierte en un modelo de aquel valor, luchando por su propia cuenta y en general abandonados por la comunidad en la que se encuentran.

El Estado de Bienestar estadounidense y el neoliberalismo son ambas consecuencias socioeconómicas de la sociedad industrial de la segunda mitad del siglo XX. Han coexistido desde ese entonces en una paradójica relación, los años de máximo esplendor del Estado de Bienestar coincidieron con la aparición y difusión de las ideas del monetarismo, mientras que los años de la hegemonía política del neoliberalismo reeditaron en la expansión y fortalecimiento de los beneficios en la seguridad social.

La seguridad social y el neoliberalismo son expresiones concretas de la cultura estadounidense, el capitalismo de aquella nación ha obligado al Estado a reconocer sus responsabilidades económicas para con los ciudadanos, conformándose en un punto central para hablar de la relación entre capitalismo y Estado en los Estados Unidos. Por su parte, el neoliberalismo es un producto de la filosofía y del ideario político herederos del republicanismo ilustrado que surgió como rechazo a las presiones fiscales y al paternalismo monárquico, que identifica hoy en día a cualquier aumento en el poder fiscal de la Federación como una postura antiestadounidense.

La importancia que tiene la seguridad social se clarifica con las crisis deflacionarias, tanto en 1929 como en el 2008 la situación de la economía y la protección a través de seguros sociales y

programas asistenciales cambió la postura Federal hacia el gasto público de manera radical, en ambas ocasiones políticos progresistas tomaron las riendas del Ejecutivo y en esas dos fechas se ha podido constatar que la oposición ortodoxa, populista y neoliberal no desaparecerá del escenario político ya que encuentra en la historia y valores de los Estados Unidos al mejor sustento para la crítica y oposición al *Big Government*.

Para finalizar esta exposición, concluimos que los programas asistenciales, los seguros sociales y las administraciones progresistas han contribuido a aliviar las consecuencias de la desigual distribución de la riqueza, reduciendo el número de pobres así como defendiendo la capacidad de compra de la clase media. La seguridad social estadounidense es una expresión de justicia social a través de la formula más aceptada por aquella sociedad y cultura, es un derecho reconocido y administrado entre la Federación y los Estados con base en principios que permiten la participación de agentes privados sin renunciar a la responsabilidad y libertad de elección individual.

Bibliografía

AMMER, Christine. *Dictionary of business and economics*. The free press. Nueva York, 1984. 507 pp.

ATKINSON, Anthony. *The economic consequences of rolling back the welfare state*. Consejo del Centro para Estudios Económicos de la Universidad de Munich-MIT Press. Estados Unidos, 1999. 216 pp.

BENTHAM, Jeremy. *Writings on the poor laws*. Oxford University. Nueva York, 2001.

BORDO, Michael; Goldin, Claudia; White, Eugene. *The Defining moment: the Great Depression and the american economy in the twentieth century*. Chicago 1998. 474 pp.

BOSKIN, Michael. *Reagan and the economy. The successes, failures, and unfinished agenda*. Maryland, 1989. 301 pp.

BOYCHUK, Gerard. *National Health insurance in the US and Canada*. Georgetown University Press. Washington, 2008. 234 pp.

CALHOUN, Craig. *Dictionary of the Social Sciences*. Oxford University, Nueva York, 2002. 563 pp.

CALIFANO, Joseph. *The triumph and tragedy of Lyndon Johnson*. Simon & Schuster. Nueva York, 1991. 398 pp.

CEPAL. *La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Enero 2009. 19 pp.

CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*. Santiago de Chile. 1 junio 2009. 81 pp.

FEDERAL RESERVE OF ST. LOUIS. *National Economic Trends*. Estados Unidos, Febrero 2009. 27 pp.

GALBRAITH, John Kenneth. *La sociedad opulenta*. Ariel. Barcelona 1969. 323 pp.

HARRINGTON, Michael. *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*. 2ª edición. FCE. México 1965. 243 pp.

HUGHES, Jonathan. *American Economic History*. Addison-Wesley. Estados Unidos, 2003. 666 pp

KINGSON, Eric; Schulz James. *Social security in the 21st Century*. Oxford University. Nueva York 1997. 313 pp.

KRUGMAN, Paul. *Después de Bush*. Crítica. Barcelona 2008. 329 pp.

KRUGMAN, Paul. *Economics*. New York Worth. 2008. V. 1

KRUGMAN, Paul. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York, 1994. 303 pp.

LEKACHMAN, Robert. *Visions and nightmares, America after Reagan*. Macmillan publishing company. 316 pp.

MEYER, Bruce D. *Five decades of consumption and income poverty*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts, 2009. 53 pp.

NECHYBA, Thomas J. *Social approval, values, and AFDC: a re-examination of the illegitimacy debate*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts julio 1999. 38 pp.

NISKANEN, William. *Reagonomics: An insider's account of the policies and the people*. Oxford University. 1988. 363 pp.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State?- Cambridge University Press*. Nueva York, 1994.

PUTH, Robert. *American Economic History*. University of New Hampshire. Nueva York, 1988. 640 pp.

RICOSSA, Sergio. *Diccionario de economía. Siglo XXI*. México 1990. 640 pp.

SEAVOY, Ronald. *An Economic history of the United States. From 1607 to the present*. Routledge. Nueva York, 2006. 357 pp.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social Security. A brief history*. Maryland Octubre 2007. 35 pp.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2008*. Maryland, Marzo 2009. 536 pp.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Fast facts & figures about social security 2009*. SSA Publications. Julio 2009. 42 pp.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, *Fast facts & figures about social security 2010*, Agosto de 2010, 46 pp.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social security programs in the US*. Social Security Administration Office of Research, evaluation and statistics. Maryland, Julio 1997. 134 pp.

SU, Betty W. *The US economy to 2014*. Bureau of labor Statistics. Estados Unidos, Noviembre 2005. 15 pp

TRATTNER, Walter. *From poor law to welfare state in America*. Free. Nueva York, 1994. 413 pp.

XIRAU, Ramón. *Introducción a la Historia de la Filosofía*. UNAM. México D.F. 2004. 516 pp.

Hemerografía

BELLUCK, Pam. "Recession Anxiety Seeps into everyday lives" en *The New York Times*. Abril 8, 2009.

BOSMAN, Julie. "Newly poor swell lines at Food Banks Nationwide" en *The New York Times*. Febrero 19, 2009.

BROOKS, David. "Real Reform for Social Security" en *The New York Times*. Diciembre 11 2004.

BRUNNERMEIER, Markus K. "Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008" en *Journal of Economic Perspectives*. Volumen 23 número 1. Invierno 2009. 33 pp.

CALMES, Jackie. "Obama seeks freeze on many domestic programs." en *The New York Times*. Enero 25, 2010.

DEPARLE, Jason. "Living on nothign but Food Stamps" en *The New York Times*. Enero 2, 2010.

ECKHOLM, Erik. "Prolonged aid to unemployed is running out" en *The New York Times*. Agosto 1, 2009.

FETINI, Alyssa. "A brief history of: The 401(k)." en *Time*. Nueva York. Octubre 16, 2008.

GANEL, Stephen. "Why unemployment could be worse this time" en *Time*. Noviembre 23, 2008.

GOODMAN, Peter. S. "Big spenders. They wish" en *The New York Times*. Septiembre 12, 2009.

GREENHOUSE, Steven. "Will the safety net catch economy`s casualties?" en *The New York Times*. Noviembre 16, 2008.

GREENHOUSE, Steven. "65 and up and looking for work" en *The New York Times*. Octubre 23, 2009.

HERSZENHORN, David M. "Obama weights shift in health plan, seeking G.O.P backing." en *The New York Times*. Enero 20, 2010.

HERSZENSHORN, David M.. "Pelosi: House will not adopt Senate Bill" en *The New York Times*. Enero 21, 2010.

HOSSAIN, Farhana; Cox, Amanda; McGrath, John y Weitberg Stephan. "The stimulus Package: Aid to Individuals" en *The New York Times*. Julio 17, 2009.

HULSE, Carl; Pear, Robert. "Sweeping Health care plan passes house" en *The New York Times*. Noviembre 7, 2009.

KIRKEGGARD, Jacob. "So much for the 401(k). Now what?." En *The New York Times*. Marzo 25, 2009.

KNOWLTON, Brian. "Hunger in US at a 14-year high" en *The New York Times*. Noviembre 16, 2009.

KNOWLTON, Brian. "Insolvency for social security and medicare is seen closer" en *The New York Times*. Mayo 12, 2009.

KRUGMAN, Paul. "Social Security Lessons" en *The New York Times*. Agosto 15 2005.

KRUGMAN, Paul. "Tea Parties forever" en *The New York Times*. Abril 12, 2009.

KUKIS, Mark. "Left out of the Bailout: The poor." en *TIME*. Noviembre 25 2008.

LEIBOVICH, Mark. "The first senator from the Tea Party?" en *The New York Times*. Enero 6, 2010.

MCKINLEY, Jesse. "US Cities deal with a surge in shanty towns" en *The international Herald Tribune*. Marzo 26, 2009.

NEWTON-SMALL, Jay. "Tea Parties protesters swarm the hill" en *Time*. Noviembre 5, 2009.

NORRIS, Floyd. "Younger job-seekers have it worse" en *The New York Times*. Diciembre 12, 2008.

PEAR, Robert; Herzenhorn, David M.. "Senate clears final hundle to vote on health care bill" en *The New York Times*. Diciembre 23, 2009.

PEAR, Robert. "Social Security Benefits not expected to rise in `10" en *The New York Times*. Mayo 2, 2009.

PEAR, Robert. "When a job disappears, so does health care" en *The New York Times*. Diciembre 6, 2008.

REPORTEROS DEL SPIEGEL. "Current Crisis shows uncanny parallels to Great Depression" en *Spiegel International*. Marzo 29, 2009.

ROBBINS, Liz. "Tax Day is met with tea parties" en *The New York Times*. Abril 15, 2009.

ROONEY, Katie. "Tea Parties and an aging revolutionary" en *Time*. Abril 28, 2009.

SCHMITZ, Gregor Peter y Steingart Gabor. "Crisis plunges us middle class into poverty" en *Spiegel Online*. Marzo 23, 2009

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "A shrewd choice" en *The Economist*. Noviembre 21, 2008.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "American health-care reform. Half a loaf, or half-baked" en *The Economist*. Septiembre 17, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "America's hospital industry. Taking a scalpel to costs" en *The Economist*. Julio 16, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "Barack Obama's first year. Reality Bites" en *The Economist*. Enero 14, 2010.

THE ECONOMIST EDITORIAL. "Dust to dust" en *The Economist*. Diciembre 13 2001. http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story_id=E1_JDVTQT#top.

THE ECONOMIST EDITORIAL. "Grandmas little helper" en *The Economist*. Septiembre 23 2004. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "Health-care reform. A spoonful of sugar" en *The Economist*. Junio 16, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "Health reform. Now or never?" en *The Economist*. Noviembre 5, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "Health reform. Rip it up and start again." en *The Economist*. Enero 21, 2010.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "How to mend Social Security" en *The Economist*. Febrero 10 2005.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "The future of health-care reform. The moment of truth" en *The Economist*. Junio 4, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "The health-care debate. Will the blue dogs bolt?" en *The Economist*. Junio 18, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "The Massachusetts Senate race." en *The Economist*. Enero 20, 2010.

THE ECONOMIST EDITORIAL. "The revolution comes home" en *The Economist*. Enero 13 2005. www.economicst.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "The revolution, phase two" en *The Economist*. Febrero 3 2005.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "The view from West Virginia" en *The Economist*. Marzo 5, 2009.

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. *Will the bail-out work?*. The Economist. Octubre 3 2008.

THE NEW YORK TIMES. *Saving rates rises as net worth declines*. Mayo 10 2009.

THE NEW YORK TIMES`EDITOR. "About your 401(k)" en *The New York Times*. Agosto 23, 2009.

THE NEW YORK TIMES`EDITOR. "Economic Stimulus" en *The New York Times*. Diciembre 9, 2009.

THE NEW YORK TIMES`EDITORIAL. "Mr. Bush`s Health Care Legacy". en *The New York Times*. Enero 2 2009. www.nytimes.com/2009/01/03/opinion/03sat1.html?ref=opinion.

THE NEW YORK TIMES`EDITORIAL. "The next step on Health Reform." en *The New York Times*. Diciembre 26, 2009.

WALLER, Douglas. "The coming fight over privatizing social security" en *Time*. Julio 23 2001.

WALSH, Mary Williams. "After losses, pensions ask for a change." en *The New York Times*. Noviembre 19, 2008.

24/7 WALL ST. "The great social security and Medicare Panic" en *Time*. Mayo 13, 2009.

Recursos Electrónicos

BARTIK, Timothy J., John H. Bishop. *Jobs Creation tax credit*. Economic Policy Institute. Octubre 20 2009. <http://www.epi.org/publications/entry/bp248/>

BOUSHEY, Heather. *Stayign employed after welfare*. Economic Policy Institute. Estados Unidos. Junio 1 2002. http://www.epi.org/publications/entry/briefingpapers_bp128/.

BOUSHEY, Heather. *The effects of the personal responsability and Work Opportunity Reconciliation Act on Working Families*. Economic Policy Institute. Estados Unidos, marzo 2002. www.epi.org/publications/entry/webfeatures_viewpoints_tanf_testimony/.

BUSH, George W. *Inaugural Address january 20, 2001*. <http://www.ssa.gov/history/gwbushstmts.html#1>.

CORNING, Peter A. *The evolution of medicare..from idea to law*. <http://www.ssa.gov/history/corning.html>.

EISENBREY, Ross. *The economy in numbers*. Economic Policy Institute. Octubre 31 2008. www.epi.org/index.php/phpee/redirect/pm133

EMPLOYEE BENEFIT RESEARCH INSTITUTE. *Facts form EBRI. History of 401(k)plans: An Update*. Washington, Febrero 2005. <http://www.ebri.org/pdf/publications/facts/0205fact.a.pdf>

EMSELLEM, Maurice; Stettner, Andrew; Donner, Lisa y Cawthorne, Alexandra. *Helping the jobless helps us all. The central role of unemployment insurance in America's economic recovery.* Center for American Progress Action Fund. Estados Unidos, Noviembre 2008. http://www.americanprogress.org/issues/2008/11/ui_report.html

FURNMAN, Jason. *Top ten facts on Social Security's 70th anniversary.* Center On Budget and policy priorities. Washington D.C. 2005.

HASSETT, Kevin. *How President Bush's Social Security Reform Died.* Bloomberg. Agosto 1 2005. http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aFUZFnOwIOFE&refer=columnist_hasett-redirectoldpage

FAUX, Jeff. *Is this the big one?.* Economic Policy Institute. Abril 23 2008. http://www.epi.org/publications/entry/webfeatures_viewpoints_is_this_big_one/.

KRUGMAN, Paul. *Can Deflation be prevented?.* <http://web.mit.edu/krugman/www/deflator.html>.

KRUGMAN, Paul. *Deflationary Spirals.* <http://web.mit.edu/krugman/www/spiral.html#Figure%201>.

KRUGMAN, Paul. "How did economists get it so wrong?" en *The New York Times*. http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=5&_r=1&em.

KRUGMAN, Paul. "The true fiscal cost of stimulus" en *The Conscience of a Liberal*. The New York Times. Septiembre 29, 2009. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/09/29/the-true-fiscal-cost-of-stimulus/>.

MISHEL, Lawrence; Heidi Shierholz. *The worst downturn Since the Great Depression.* Economic Policy Institute. Junio 2, 2009. www.epi.org/publications/entry/jobspict_200906_preview/

OBAMA, Barack. "Barack Obama's Inaugural Address" en *The New York Times*. Enero 20, 2009. http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?_r=1.

PELOSI, Nancy. *American Recovery and Reinvestment Act.* <http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273#workers>.

REAGAN, Ronald. *State Of the Union. 1982.* <http://www.nationalcenter.org/ReaganStateofUnion82.html>

RENO, Virginia P. *Building on social security's success.* Economic Policy Institute. www.sharedprosperity.org/bp208.html

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Historical background and development of social security.* www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *National Conference on Economic Security*. <http://www.ssa.gov/history/mayflower.html>.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Summary of P.L. 98-21, (H.R. 1900) Social Security Amendments of 1983-Signed on April 20, 1983*. <http://www.ssa.gov/history/1983amend.html>. 213 pp.

U.S DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. *Aid to Families with Dependent Children (AFDC) and Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*. <http://aspe.hhs.gov/HSP/abbrev/afdc-tanf.htm>.

WINTERS Keegan, “Rebecca. Greenspan 'shocked' to find flaws in his free-market ideology”. *en Time*. www.time.com/time/specials/2008/top10/article/0,30583,1855948_186