

HISTORIA 396
ISSN 0719-0719
N° 1 - 2012
[67-85]

DERECHOS, LUCHAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS EN LA DÉCADA DE 1960¹

RIGHTS, STRUGGLES AND PUBLIC POLICIES: SOCIAL SECURITY IN THE UNITED STATES DURING THE SIXTIES

Nicolás Dvoskin

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL - CONICET)
Universidad de Buenos Aires
ndvoskin@gmail.com

Resumen

La década de 1960 es uno de los momentos más interesantes de la historia estadounidense en materia de luchas sociales. Conflictos de raza y de clase se entrecruzaron configurando un permanente clima de movilización social, al tiempo que los consensos económicos de la inmediata posguerra empezaron a encontrar sus límites. Entendiendo a los derechos sociales como consecuencias de procesos de lucha y, sobre todo, como válidos en tanto socialmente legítimos, en este trabajo se estudia la conformación de la seguridad social ampliada en esta década en clave de su relación con las luchas y conflictos de aquellos tiempos. Con especial énfasis en el proceso de creación de los programas de salud, pero también reconociendo la notable transformación de la cobertura de ingresos para la vejez, en el presente trabajo se subraya que los sesenta muestran a las claras cómo los modelos de integración de tipo fordista necesariamente presentan grietas al implementarse en sociedades desiguales, donde sus beneficios no llegan a todos. De este modo, una seguridad social ampliada surge como respuesta a las insuficiencias del modelo contributivo fordista, pero a la vez choca con límites propios de la idiosincrasia social del país. Causas, desarrollo y límites de la seguridad social de los sesenta son estudiados aquí, siempre en la clave de pensar a los derechos, ante todo,

¹ Este trabajo se inserta en el proyecto de tesis doctoral que el autor lleva a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de los Dres. Demian T. Panigo y Julio C. Neffa. Se agradecen, a su vez, los valiosos comentarios y aportes de la Dra. María Graciela Abarca. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

como conquistas sociales; es decir, como el resultado de un proceso de luchas, materiales e ideológicas a la vez.

Palabras clave: Seguridad social – Derechos sociales – Cobertura médica – Luchas – Políticas Públicas.

Abstract

The 1960 decade is one of the most interesting moments of American history in terms of social struggles. Race and class conflicts linked each other, creating a permanent climate of social mobilization. Meanwhile, the economic consensus of the immediate postwar period began to find its limits. Understanding social rights as consequences of struggles and, above all, as valid only if socially legitimate, in this paper there is a study of the formation of extended social security during this decade, in terms of its relationship with the struggles and conflicts that arose during those years. With a special attention on the creation of health insurance programs, but also recognizing the remarkable transformation of the elderly income coverage, in this paper it is stressed that the sixties show the way how Fordist-typed integration models necessarily present weaknesses when implemented in unequal societies, where their benefits do not reach everyone. This way, an extended social security arises as a government response to the insufficiencies of the Fordist contributive model, but at the same time crashes with the limits imposed by the traditional American ways. Causes, development and limits of the 60's social security are studied here, always in terms of thinking rights, above all, as social conquests. This means, as the result of a struggle process, material and ideological all at once.

Keywords: Social security – Social rights – Health insurance – Struggles – Public Policy.

INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO DEL TRABAJO

En este trabajo pretendemos discutir de qué forma se fue consolidando el modelo de la seguridad social norteamericano en la década de 1960, tomando como base no principalmente la secuencia de políticas públicas implementadas sino, ante todo, los conflictos sociales que llevaron a él. En particular, se tomará como base teórica el enfoque de derechos, mas no desde la perspectiva de los derechos normados ni tampoco de los derechos efectivos, sino de los derechos legitimados. Es decir, se pondrán en juego las categorías que llevaron a que, luchas mediante, se establezcan consensos amplios acerca de determinados derechos, que incluyen las dimensiones de la seguridad social.

En este sentido, entendiendo que la principal disputa de derechos en los Estados Unidos de los años sesenta, a diferencia de lo que aconteció en Europa, no refirió a derechos sociales sino ante todo a derechos civiles –con una base de conflicto eminentemente racial–, entendemos que los procesos de luchas necesariamente se presentan en una matriz mixta, donde ambos procesos de legitimación se presentan de forma conjunta. De hecho, esto ya aparece en la famosa frase del presidente Lyndon B. Johnson, en la que se escucha que “tenemos la oportunidad de gobernar no sólo hacia la sociedad rica y la sociedad poderosa, sino más allá hacia la Gran Sociedad; la Gran Sociedad descansa en la abundancia y la libertad para todos; demanda el fin de la pobreza y la injusticia racial”².

Es decir, es imposible pensar el proceso de expansión de los derechos sociales en la década del sesenta –y de la seguridad social en particular– de forma independiente al proceso de conquista de derechos civiles. Maurice Isserman y Michael Kazin afirman que “la década de 1960 y el período posterior llevaron a una explosión de reclamos por nuevos derechos (...) o de reclamos de grupos a los que antes no se consideraba poseedores de derechos especiales”³. Es decir, la década del sesenta, al expresar la explosión de múltiples reclamos, a la vez presenta desafíos a los reclamos de derechos sociales tradicionales, en la medida en que van a convivir en un universo político cada vez más conflictivo.

En materia de seguridad social, el principal hito de la década se refiere a la creación de los programas de salud *Medicare* –para los ancianos– y *Medicaid* –para la población de bajos recursos– en 1965, los cuales “se convirtieron en dos de los más duraderos programas sociales de Estados Unidos”⁴. Dedicaremos espacio a la particularidad del derecho a la salud, mas en tanto parte de un marco mucho más amplio, que abarca la totalidad del abanico de lo que se entiende por seguridad social. En particular, la protección que significa *Medicaid* también sirve para indagar acerca de estos nuevos reclamos: los de los marginados y excluidos, ausentes en las viejas reivindicaciones de derechos civiles y políticos, y también ausentes en las no tan viejas de derechos sociales.

De este modo, pretendemos aquí realizar una pequeña introspección al proce-

² Levitan, Sar y Taggart, Robert, “The great society did succeed”. *Political Science Quarterly*. Vol. 91. N° 4. 1976. p. 601.

³ Isserman, Maurice y Kazin, Michael, *America Divided*. Buenos Aires, Instituto de Enseñanza Superior en Lenguas Vivas, 2010, p. 17.

⁴ Berkowitz, Edward, “Medicare and Medicaid: the past as prologue”. *Health Care Financing Review*. Vol. 29. N° 3. 2008. p. 81.

so de legitimación de los derechos sociales en Estados Unidos, entendiendo a las luchas sociales en un contexto amplio, en el que influyen claramente los determinantes del proceso económico, las políticas públicas y los modelos culturales. La década del sesenta en Estados Unidos, como ya afirmamos, muestra una explosión de movimientos contestatarios de todo tipo, y en ese sentido es que pretendemos explorar de qué forma la articulación de sus demandas con las represiones a las mismas terminó configurando el esquema de derechos resultante.

LOS ORÍGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS

Tal como afirma Larry DeWitt, “para el momento en el que los Estados Unidos adoptaron su primer plan nacional de seguridad social en 1935, había ya más de veinte naciones alrededor del mundo con sistemas de seguridad social operativos”⁵. Sin embargo, antes de la conformación del programa nacional ya existían muchos planes estructurados desde los gobiernos subnacionales, que sin embargo tenían una cobertura muy escasa –cercana al tres por ciento de la población adulta mayor en los años treinta–⁶. Ya existían también programas federales de ayuda a madres con hijos dependientes. Incluso, había una experiencia previa a nivel federal en lo que refiere a pensiones a veteranos de guerra –principalmente de la Guerra Civil–⁷. Sin embargo, en ningún caso la cobertura llegó a ser lo amplia que era en los países europeos que ya habían adoptado sistemas nacionales de seguridad social.

DeWitt señala que a partir de la crisis del treinta y, por consiguiente, del incremento del desempleo –que golpeaba primero a los trabajadores de mayor edad–, empezaron a proliferar movimientos en reclamo de un programa de pensiones a la vejez, algunos con propuestas mucho más amplias que las del modelo contributivo que finalmente se implementó⁸. De hecho, según Dalmer Hoskins “el debate nacional acerca de la necesidad de un programa nacional de seguridad de ingresos para la población en edad avanzada había estado abierto por muchos años, ganando en intensidad en tanto la pobreza entre los ancianos se incrementó dramáticamente durante la Gran Depresión”⁹. En

⁵ DeWitt, Larry, “The development of social security in America”. *Social Security Bulletin*. Vol. 60. N° 3. 2010. p. 3

⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ Hoskins, Dalmer, “U.S. social security at 75 years: an international perspective”. *Social Security Bulletin*. Vol. 60. N° 3. 2010. p. 79.

agosto de 1935, finalmente, se instauró por ley la seguridad social en Estados Unidos a través de un programa del gobierno federal que, sin embargo, tuvo su base en un esquema contributivo, en el que “todo su financiamiento debía provenir de impuestos sobre el ingreso específicos y no de ingresos fiscales generales”¹⁰. En este programa se incorporaron vastas dimensiones de lo que hoy entendemos por seguridad social, como jubilaciones, pensiones, seguros por desempleo, asignaciones familiares y otros¹¹. Siguiendo a Hoskins, es un caso extraño a nivel mundial, en el que en una sola ley se crea un sistema de seguridad social virtualmente completo¹².

El sistema de seguridad social sufrió diversas modificaciones entre el origen de 1935 y la década del sesenta que pretendemos analizar. El primero, en 1939, incorporó las prestaciones por viudez y cónyuge, “cambiando la naturaleza básica del programa de un programa de retiro individual a un sistema de seguridad social basado en la familia”¹³, configuración que será central a la hora de pensar los debates acerca de la igualdad de derechos en la década del sesenta, principalmente en lo que refiere a cuestiones de género. Luego, la década del cincuenta expresa dos cambios centrales, ambos progresivos, que permiten a DeWitt afirmar que entre 1935 y 1972 se puede hablar del “período expansionista del programa”¹⁴. Estos son la incorporación de prestaciones no contributivas en 1950 a ex miembros de las Fuerzas Armadas –cantidad importante teniendo en cuenta la inmediata salida de la II Guerra Mundial– y la expansión de la cobertura en 1954 a trabajadores antes no cubiertos –como empleados rurales, gubernamentales y cuentapropistas–¹⁵. A esto podemos adicionar la incorporación de los seguros por discapacidad a la égida de la seguridad social en el año 1956¹⁶. La posición de DeWitt parece coincidir con la de Bowles, Gordon y Weisskopf en lo que refiere a la tendencia expansiva de los mecanismos de protección del Estado, ya que estos afirman que “hasta 1966 se amplió durante casi todo el período de la posguerra la cobertura del seguro de desempleo, se incrementaron ligeramente las prestaciones semanales por

¹⁰ DeWitt, “The development of social security in America”. p. 4.

¹¹ *Ibid.*, p. 5

¹² Hoskins, “U.S. social security at 75 years”. p. 79.

¹³ DeWitt, “The development of social security in America”. p. 9.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ *Ibid.* p. 12

¹⁶ Berkowitz, Edward y Wolff, Wendy, “Disability insurance and the limits of American history”. *The Public Historian*. Vol. 80. N° 3. 1986. p. 65.

desempleo (...) y se ampliaron lentamente los programas de protección social, educación, sanidad y asistencia general”¹⁷.

Así llegamos a un esquema en el que llegando a los inicios de 1960 cerca del 85 por ciento de los trabajadores se encuentran cubiertos por el esquema de seguridad social¹⁸, que mantiene su forma contributiva y prácticamente no admite financiamiento mediante rentas generales. En este sentido, más allá de la extensión de la cobertura, podemos plantear que Estados Unidos ignoró los debates surgidos a partir de informe Beveridge de 1942 en el Reino Unido –en el cual se enfatizó en la necesidad de una cobertura no contributiva–¹⁹, manteniéndose la premisa citada por Franklin D. Roosevelt de que habría de priorizarse “la tradición americana de la responsabilidad individual y la auto-dependencia”²⁰. Este esquema, con sus avances y sus limitaciones, abrirá lugar a nuevas disputas y nuevas luchas que empezaremos a abordar en los próximos acápite.

ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LOS SESENTA: DEL FORDISMO Y LOS DERECHOS CIVILES A LA GRAN SOCIEDAD

En este acápite del trabajo nos proponemos presentar una síntesis de la economía y la sociedad norteamericanas en los años sesenta, naturalmente sobre la base de procesos iniciados antes. Es decir, entendiendo a los años sesenta como el punto de máximo esplendor de los Estados Unidos de posguerra, pretendemos describir sucintamente esta sociedad y esta economía, a fin de comprender mejor en qué marco se desarrollaron las luchas por nuevos derechos y nuevas legitimidades, en las cuales se sitúa la política de seguridad social.

Sobre la base del análisis de Bowles, Gordon y Weisskopf, podemos plantear que la economía norteamericana de la posguerra presenta características excepcionales, que le permiten vivir veinticinco años de crecimiento prácticamente ininterrumpido, en los que a la vez tendieron a crecer la productividad y los salarios. Según estos autores, “inmediatamente después de la segunda guerra mundial, las grandes empresas (...) buscaron desesperadamente algún

¹⁷ Bowles, Samuel, Gordon, David y Weisskopf, Thomas, *La economía del despilfarro*. Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 114.

¹⁸ Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Green Book. Means and Ways Committee. 2008. T. 1

¹⁹ Perrin, Guy, “Reflections on fifty years of social security”. *International Labour Review*. Vol. 99. N° 3. 1969. p. 571.

²⁰ Hoskins, “U.S. social security at 75 years”. p. 80.

tipo de acuerdo con los nuevos y militantes sindicatos industriales”²¹. A partir de estos acuerdos, “los sindicatos fueron aceptados como representantes legítimos de los intereses de los trabajadores”²², así como también “habían de ayudar a mantener el orden y la disciplina de la mano de obra”²³ mientras que las empresas habrían de “retribuir a los trabajadores con una parte del aumento de los beneficios generado por el incremento de la productividad, con una mayor seguridad de empleo y con una mejora de las condiciones de trabajo”²⁴.

Este tipo de estructuración política entre empresas y sindicatos, más allá de proveer una redistribución más progresiva de la renta funcional, amplió muy significativamente las diferencias entre distintos estratos de la clase trabajadora. Según los autores señalados, “los trabajadores no sindicados, las mujeres y los grupos minoritarios no pudieron acceder fácilmente al abundante jardín de dividendos de la productividad”²⁵. De este modo, tendió a crecer la desigualdad entre trabajadores durante toda la década del sesenta²⁶. Estos sectores no beneficiarios del esquema de acuerdos entre empresas y sindicatos también pueden ser vistos desde la perspectiva de Michael Harrington como los integrantes de la “otra América, de unos 40 a 50 millones de habitantes (...): los trabajadores no calificados, los trabajadores rurales migrantes, los ancianos, las minorías, y todos los que viven en el submundo económico de la vida norteamericana”²⁷.

Así, la hipótesis de partida puede ser la siguiente: desde los primeros años de la posguerra hasta 1960 florecen principalmente los derechos sociales, asociados al nuevo modelo económico cuya vida al interior de la fábrica bien describen Bowles, Gordon y Weisskopf. El desarrollo del modo de producción fordista reclamaba un tipo de sociedad que integrara a una gran masa de consumidores que permita realizar las ganancias de una producción industrial con productividad creciente. Los derechos sociales de tipo bismarckiano fueron la expresión más acabada de esta recategorización del poder de los sindicatos.

²¹ Bowles, Gordon y Weisskopf, *La economía del despilfarro*. p. 104.

²² *Ibíd.*, p. 108.

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*, p. 110.

²⁶ Gordon, David, Edwards, Richard y Reich, Michael, *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986. Capítulo 5.

²⁷ Isserman y Kazin, *América Divided*. p. 6.

Sin embargo, detrás de la perfección del par Ford – Bismarck en cuanto a la situación de los trabajadores empiezan a hacerse visibles las contradicciones históricas de la sociedad norteamericana. Estas contradicciones, sin ir más lejos, están incluso en el centro de la propia constitución de la seguridad social del país. Tal como afirman Gareth Davies y Martha Derthick, “Franklin Roosevelt extendió nuevos derechos sociales a la clase trabajadora industrial blanca, pero el precio de este avance fue pagado por los afroamericanos, que fueron consistentemente discriminados en los programas y agencias del *new deal*”²⁸. Robert Lieberman comparte esta posición al afirmar que “el mayor logro de bienestar social del *new deal*, la Ley de Seguridad Social de 1935, creó un diverso y fragmentado conjunto de políticas que reforzaron las divisiones raciales en la economía política norteamericana”²⁹.

Aquí entra en escena, entonces, el gobierno de Lyndon B. Johnson. Por un lado, la sanción de la Ley de Derechos Civiles (*Civil Rights Act*), promulgada en julio de 1964 y, por el otro, la Ley de Oportunidades Económicas (*Economic Opportunity Act*), promulgada en agosto de ese mismo año, dan cuenta del tipo de articulación que los sesenta permiten pensar en materia de derechos. Por un lado, las minorías que históricamente venían reclamando por la igualdad de derechos civiles encontraron en la sociedad norteamericana de posguerra la exacerbación de la segregación racial, lo que les impulsó a llevar adelante nuevas protestas, que culminaron en el reconocimiento por parte del Estado federal de la necesidad de implementar acciones afirmativas en pos de construir una sociedad efectivamente igualitaria en términos raciales. Por el otro, la pobreza se empieza a presentar como un problema social, y no como un problema individual del ciudadano pobre. La premisa de Johnson de la “guerra contra la pobreza”³⁰ implica el reconocimiento de que esta es un fenómeno que socialmente ha de ser combatido.

En otras palabras, la discriminación étnica y la desigualdad económica dejan de ser consideradas falencias de los damnificados y pasan a entenderse como reclamos legítimos ante derechos violados. El derecho a la efectiva igualdad de oportunidades (para las minorías y para los pobres) atraviesa en los años sesenta un proceso –no sin conflictos– de legitimación social, que tiene su cenit en estas dos leyes de 1964.

²⁸ Davies, Gareth y Derthick, Martha, “Race and social welfare policy: the social security act of 1935”. *Political Science Quarterly*. Vol. 112. N° 2. 1997. p. 218.

²⁹ Lieberman, Robert, “Race, institutions and the administration of social policy”. *Social Science History*. Vol. 19. N° 4. 1995. p. 512.

³⁰ Isserman y Kazin, *America divided*. p. 7.

La seguridad social, como vimos, había crecido fuertemente durante los cincuenta –consolidando el modelo contributivo–. Es decir, se había expandido sobre las propias bases de los acuerdos entre empresas y sindicatos señalados por Bowles, Gordon y Weisskopf. Los desafíos de la seguridad social en los sesenta serán, entonces, los desafíos de la articulación de un esquema de protección estatal ante un contexto de nuevas demandas: múltiples, contradictorias, conflictivas y políticamente abiertas. ¿Hasta qué punto puede sostenerse la premisa de Roosevelt que llamaba a priorizar la responsabilidad individual en un contexto en el que la acción positiva de las políticas de extensión de derechos aparece como la respuesta más legítima frente a los nuevos reclamos?

LA FASE EXPANSIVA EN LA LEGITIMACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

En la presente sección del trabajo nos propondremos describir de qué modo se llevó a cabo la expansión de los derechos sociales en la década del sesenta, naturalmente presentando su permanente articulación con las demandas de derechos civiles, políticos, económicos, etc., sin cuya conjugación resulta imposible explicar el proceso de legitimación de esta expansión de la seguridad social.

Siguiendo a Jill Quadagno, la década del sesenta expresa el momento en el que los límites de la política social del *new deal* fueron desafiados³¹. Al respecto señala que el programa de lucha contra la pobreza de Johnson intentó responder al problema de “cómo reorientar la agenda de la política social de la nación como para que pueda erradicar, en lugar de reforzar, la desigualdad racial”³². Este proyecto puede pensarse en tanto respuesta al contexto planteado por Lieberman, para quien “en los sesenta, las agendas de los derechos civiles y los derechos de bienestar convergieron en una oleada de protestas sociales”³³.

Muchos autores señalan que el rasgo excluyente en términos raciales de la seguridad social previa a 1960 radica en cuestiones políticas. Lieberman, por ejemplo, hace hincapié en el todavía importante peso de sectores terratenientes sureños en la conformación del Partido Demócrata en el congreso, el cual hacia los años sesenta habrá virado hacia una composición de los bloques parlamentarios donde eran mayoritarias las bancas del norte. Este peso po-

³¹ Davies y Derthick, “Race and social welfare policy”. p. 218.

³² Quadagno, Jill, *The color of welfare: how racism undermined the war on poverty*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 15.

³³ Lieberman, “Race, institutions and the administration of social policy”. p. 514.

lítico fue el que permitió, según Lieberman, que los trabajadores domésticos y agropecuarios –en el sur, mayoritariamente negros– queden excluidos de la cobertura de la seguridad social³⁴. Para Davies y Derthick, el tipo de federalismo de la democracia norteamericana –en alusión a la capacidad de presión de los sectores dominantes del sur– fue la clave del sistema excluyente que se instituyó en 1935³⁵.

El fenómeno de la imbricación conjunta de ambas demandas es claramente retratado por el propio Lieberman:

“En los sesenta se desarrolló un movimiento por derechos de bienestar expandidos surgiendo desde el movimiento por los derechos civiles, y buscó abrir el acceso a la asistencia a niños dependientes y otros beneficios. El movimiento por derechos de bienestar constituyó un ataque frontal al severo localismo de los programas de asistencia públicos. Reflejaba la frustración de las afroamericanas y otras mujeres respecto de la fragmentación y descentralización institucional de los programas. [...] De algún modo, el movimiento fue un crecimiento natural debido a la estructura institucional de la asistencia pública”³⁶.

Sin embargo, tal como afirma Anne Mooney,

“Fue de gran importancia el descubrimiento oficial y reconocimiento de la pobreza en medio de la abundancia en los Estados Unidos. Sin embargo, [...] la Gran Sociedad en general y la guerra contra la pobreza en particular no fueron programas instituidos en respuesta a grandes demandas públicas [...]. Aunque los pobres hayan sido descubiertos, ellos estaban escasamente organizados”³⁷.

Como vemos, la seguridad social se enfrentó en los años sesenta al desafío de ampliar sus bases de cobertura en un contexto en el que la sociedad en su

³⁴ *Ibíd.*, p. 514.

³⁵ Davies y Derthick, “Race and social welfare policy”. p. 235.

³⁶ Lieberman, “Race, institutions and the administration of social policy”. p. 536.

³⁷ Mooney, Anne, “The great society and health: policies for narrowing the gaps in health status between the poor and the nonpoor”. *Medical Care*. Vol. 15. N° 8. 1977. p. 612.

conjunto estaba expuesta a reclamos acerca de la expansión de la base de la ciudadanía social y civil. Estos reclamos, a su vez, no se expresaban en términos de demandas políticas concretas sino en un creciente desencanto por las desigualdades sociales –fruto, podremos afirmar, de la salida a escena de nuevas legitimidades que permitían reclamar ante tales falencias y desigualdades–. Para graficar la forma según la cual se intentó hacer frente a esta nueva situación, exponemos una serie de cuadros, de confección propia, que grafican cómo se expandió la cobertura previsional en la población activa.

Cuadro N°1: Trabajadores y trabajadoras cubiertos por la seguridad social en Estados Unidos según rango de edad (1950 – 1970)³⁸

Hombres				
Año	Jóvenes	Adultos	Ad. Mayores	Total
1950	15.377.000	14.503.000	2.740.000	32.620.000
1955	17.370.000	20.798.000	4.972.000	43.140.000
1960	19.815.000	23.116.000	4.987.000	47.918.000
1965	22.664.000	24.221.000	5.105.000	51.990.000
1970	27.271.000	24.410.000	5.649.000	57.330.000
Mujeres				
Año	Jóvenes	Adultos	Ad. Mayores	Total
1950	8.872.000	6.170.000	618.000	15.660.000
1955	10.405.000	9.949.000	1.706.000	22.060.000
1960	10.535.000	11.999.000	2.096.000	24.630.000
1965	12.707.000	13.479.000	2.504.000	28.690.000
1970	17.543.000	15.098.000	3.119.000	35.760.000
Total				
Año	Jóvenes	Adultos	Ad. Mayores	Total
1950	24.249.000	20.673.000	3.358.000	48.280.000
1955	27.775.000	30.747.000	6.678.000	65.200.000
1960	30.350.000	35.115.000	7.083.000	72.548.000
1965	35.371.000	37.700.000	7.609.000	80.680.000
1970	44.814.000	39.508.000	8.768.000	93.090.000

Fuente: Elaboración propia en base a Agencia de Seguridad Social de los Estados Unidos. Annual Statistical Supplement. Washington D.C. 2010. Sección 4B. p. 21

³⁸ Se consideraron jóvenes a los trabajadores y las trabajadoras hasta 34 años, adultos entre 34 y 59 y adultos mayores de 60 en adelante.

Según los cuadros expuestos, puede verificarse claramente cómo el ciclo que va de 1950 a 1970 es en su totalidad un ciclo expansivo en materia de cobertura para trabajadores activos, casi duplicándose la cantidad de trabajadores cubiertos en veinte años. Sin embargo, a su interior el período también permite observar que los procesos de expansión de las décadas del cincuenta y del sesenta fueron diferentes entre sí.

Por ejemplo, la cantidad de trabajadores adultos hombres incorporados al sistema previsional entre 1950 y 1960 es muy significativa. Sin embargo, es prácticamente nula entre 1960 y 1970. Pero la cantidad de trabajadores hombres jóvenes incorporados a la seguridad social en la década del sesenta duplica a la cantidad de la década anterior. La población de adultos mayores hombres beneficiarios crece con fuerza sólo en el período 1950 – 1955, y muy poco entre 1955 y 1970. En cuanto a las mujeres adultas, la principal expansión se da entre 1950 y 1955, y la cantidad de mujeres adultas incorporadas en la década del cincuenta duplica a la de la década del sesenta. Sin embargo, el número de mujeres jóvenes cubiertas por la seguridad social apenas aumenta durante los cincuenta, y muestra una muy importante expansión en los sesenta. En cuanto a mujeres adultas mayores, también se verifica un crecimiento mayor en los cincuenta que en los sesenta, pero con menos diferencia que en el caso de los hombres.

En términos agregados, la cantidad de beneficiarios previsionales se incrementó de forma desigual entre jóvenes y adultos. La cantidad de jóvenes se incrementó en poco más de 6 millones en los años cincuenta, y en 14 millones en los años sesenta. La cantidad de adultos se incrementó en 15 millones en los cincuenta, y sólo en 4 millones en los sesenta (de los cuales tres millones son mujeres).

Esta divergencia se hace más notoria si tenemos en cuenta que gran parte de los jóvenes que ingresaron en los cincuenta son los adultos de los sesenta, con lo que el número de ingresantes adultos en esta década es incluso más pequeño.

Lo que vemos, entonces, es que el período expansivo de los años cincuenta tuvo su eje central en los trabajadores adultos, sobre todo en los hombres. Es decir, aquellos que con mayor asiduidad y en mayor proporción conforman la masa laboral sindicalizada y calificada que, según Bowles, Gordon y Weiskopf, se apropió de parte de los frutos del crecimiento de la productividad de la posguerra. El período expansivo de los sesenta, en cambio, se centró en los jóvenes, grupo generacional generalmente menos articulado en trabajos

estables y mucho más vulnerable (en particular la población trabajadora de menos de veinticinco años, prácticamente no calificada por definición) y a su vez incrementó la proporción femenina. Se ve, entonces, que la expansión en los sesenta tendió a abarcar cualitativamente una población diferente que la que originalmente había comenzado a recibir los beneficios de la seguridad social. La expansión de los cincuenta, en cambio, parece reproducir las lógicas contributivas diferenciadoras de la clase trabajadora que nacieron con la Ley de Seguridad Social de Roosevelt de 1935.

Donde sí se verifica una enorme diferencia en la cantidad de beneficiarios entre los cincuenta y los sesenta es en los beneficiarios del programa de asistencia a niños dependientes, programa en cuya raíz hay una matriz muy distinta a la cobertura previsional, en la medida en que son las falencias del mercado de trabajo formal las que generan que aumente el número de beneficiarios. Sin embargo, como vemos aquí, la expansión de los beneficiarios de este programa no refiere a un aumento de la precariedad laboral en los sesenta, sino a la expansión de la demanda de esta protección por parte de grupos anteriormente marginados.

Según Sanford Schram y Patrick Turbett, “entre 1950 y 1960, el número de familias receptoras de la asistencia a familias con niños dependientes creció en un 17 por ciento; sin embargo, en la década siguiente, la cantidad de beneficiarios creció en un 158 por ciento y hacia 1975 (...) representaba un incremento del 353 por ciento respecto a 1960”³⁹. Según estos autores, una de las explicaciones de este fenómeno se puede encontrar en que en los años sesenta la nación norteamericana redescubrió la pobreza, al tiempo que la guerra contra la pobreza encabezada por el presidente Johnson alentó a muchos pobres a dejar atrás el rechazo a pedir ayuda y solicitar asistencia al Estado⁴⁰.

EL DERECHO A LA SALUD: ENTRE LAS PREMISAS CONTRIBUTIVAS Y LAS NECESIDADES GLOBALES

Al inicio del presente trabajo afirmamos que las principales transformaciones de la seguridad social en la década del sesenta estuvieron vinculadas al sistema de salud. En particular, a la creación de *Medicare* y *Medicaid* en 1965. El primero de ellos, que beneficia a la población de mayor edad, puede pensarse como un programa adicional que se suma a la ya extensa gama de programas

³⁹ Schram, Sanford y Turbett, Patrick, “The welfare explosion: mass society versus social control”. *Social Service Review*. Vol. 57. N° 4. 1983. p. 615.

⁴⁰ *Ibid.*

de la seguridad social tradicional. Incluso, siguiendo a Edward Berkowitz, propuestas oficiales para incorporarlo a la seguridad social fueron debatidas desde 1936⁴¹, es decir un año después de la promulgación de la seguridad social como ley, mas hasta los años sesenta no pudo establecerse un programa que permita cubrir los gastos de salud de los ancianos.

Siguiendo a Anne Mooney, la expansión de la cobertura médica promulgada en 1965 no es separable de la política del presidente Johnson y su guerra contra la pobreza. Según esta autora, “la guerra contra la pobreza de Johnson sostuvo el desarrollo de centros de salud en los barrios como alternativas para la provisión de servicios de salud en áreas locales”⁴². Esta provisión, junto con las enmiendas de la seguridad social que autorizaron la creación de *Medicare* y *Medicaid* y el incremento de las partidas presupuestarias para la provisión de servicios de salud a sectores vulnerables compone la forma en que la guerra contra la pobreza intentó abocarse al problema de la desigualdad en la cobertura de salud⁴³.

Si *Medicare* significó la expansión de una lógica de cobertura ya existente, *Medicaid* implica un tipo de cobertura completamente nuevo; o, en otras palabras, un tipo de cobertura que se ubica con mayor relevancia en los objetivos de la guerra contra la pobreza.

Por un lado, en términos de carencias inmediatas, “al cubrir los costos de los proveedores de salud a los pobres, *Medicaid* removió ciertas barreras financieras al acceso a la cobertura de salud que eran efectivas para gran parte de la población pobre”⁴⁴. En términos de mayor largo plazo, Mooney propone una relación causal entre la mejora de las condiciones de cobertura de salud y las variables más significativas en términos laborales. Según esta autora,

“La falta de educación y de capacidades son dos barreras al empleo que los programas de la Gran Sociedad buscaron solucionar. Entre las otras barreras está la situación de la salud de los pobres, que puede interferir en el aprendizaje en los niños así como en la capacidad de sostener un empleo entre los adultos. Por ello, uno de los puntos de apalancamiento

⁴¹ Berkowitz, “Medicare and Medicaid”. p. 82

⁴² Mooney, “The great society and health”. p. 611.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 617.

para los programas de salud en la legislación de la Gran Sociedad fue el sostén de otros programas diseñados para reducir barreras al empleo. Los servicios de salud fueron [...] un instrumento para ayudar a llevar adelante estrategias de oportunidades laborales”⁴⁵.

De esta manera, es posible comprender la fuerte relación entre la expansión de los derechos sociales y las premisas de una macroeconomía que buscaba mantener un elevado nivel de empleo (en tanto condición necesaria de un mercado interno pujante que permitiera realizar las ganancias del nuevo modelo económico fordista). A su vez, la construcción del acceso a la salud implicó, en muchos casos, el emplazamiento de nuevas obras en las comunidades, en la medida en que, tal como afirma nuevamente Mooney, no siempre la falta de cobertura estaba asociada a la falta de financiamiento; también era necesario trabajar sobre la infraestructura médica si se pretendía extender la cobertura de salud a las comunidades más humildes del país⁴⁶.

En este sentido, tanto *Medicaid* en sí mismo como todo lo adicional que implicó su creación pueden entenderse como una estrategia clara de parte del gobierno para hacer frente a la creciente segmentación y diferenciación del mercado de trabajo. Si partimos de la base de un mercado de trabajo suficientemente segmentado –tanto en remuneraciones como en calificaciones– como para que la gran masa de población pobre e indigente no opere como ejército industrial de reserva limitante de las expansiones del salario –como parecen suponer Bowles, Gordon y Weisskopf–, la expansión de la cobertura de salud –en tanto instrumento que a mediano plazo permite mejorar las condiciones de la oferta de trabajo y por ende de acceso al mercado de trabajo para una gran cantidad de población– puede cumplir un doble objetivo: por un lado, efectivamente dar cuenta de las necesidades de una amplia proporción de la población norteamericana que había quedado excluida del reparto de los frutos de la sociedad de posguerra y, por el otro, limitar fuertemente el poder de los grandes sindicatos –aquellos que sí se beneficiaban de este sistema– al generar en la base de la población las condiciones de una efectiva presión competitiva en el mercado laboral.

Es decir, la extensión de la cobertura y la creación de programas no contributivos de seguridad social –tanto de salud como otros– permite al mismo tiempo

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 613 – 614.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 618.

responder a las demandas de sectores marginados que cada vez se vuelven menos ignorables y limar el poder político de los sindicatos más fuertes, aquellos sin cuyo accionar hubiera sido imposible configurar el esquema de enorme crecimiento de las ganancias capitalistas en las décadas del cincuenta y el sesenta.

Sin embargo, esto a la vez crea un nuevo conflicto, más bien ideológico, asociado a la ruptura de la premisa de Franklin D. Roosevelt según la cual el pueblo norteamericano posee un *ethos* individualista y meritocrático que le lleva a resignar ideológicamente los programas de ayuda estatal sin contraprestación. De hecho, el apego a esta premisa, en los años subsiguientes, servirá como argumento central para criticar la expansión de los derechos sociales y asignarles a ellos la culpa por los problemas macroeconómicos (esencialmente, la estanflación) que se suscitarán. En otras palabras, así como la creación de la seguridad social contributiva de los treinta y su expansión en los cincuenta fueron de la mano del proceso de crecimiento económico de la posguerra, la expansión del sistema en los sesenta puso de manifiesto históricas contradicciones que luego, con la crisis del sistema económico, supondrán nuevos desafíos.

CONCLUSIONES: LOS LÍMITES DE LA EXPANSIÓN DE DERECHOS EN UNA SOCIEDAD CONSERVADORA

El subtítulo de estas conclusiones parece derivarse de elementos ideológicos que subyacen a la totalidad de este trabajo, y que se resumen en la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto es plausible la extensión de derechos sociales en una sociedad en la que prima como valor supremo el mérito individual? Sólo basta hojear un poco el famoso trabajo de Alexis de Tocqueville titulado *La democracia en América* para reconocer que esta premisa es comprendida no sólo como un principio fundamental del país sino como la condición del éxito del mismo.

Sin embargo, así como en tiempos de Tocqueville la primacía del mérito individual implicaba un signo de sociedad progresista, en la que las prerrogativas de sangre no tenían lugar frente a la locomotora de la libre empresa, entrado el siglo XX ya se hizo evidente en gran parte del mundo que los criterios de igualdad formal eran insuficientes para garantizar el bienestar real de la población. En este sentido, las propias condiciones materiales de la sociedad implicaban la imposibilidad de asignar directamente la responsabilidad de la desgracia o las penurias a la falta de esfuerzo o mérito personal. En el mundo, fueron los derechos sociales los encargados de legitimar un tipo de ciudadanía que per-

mitiera dar cuenta de la necesidad de garantizar condiciones materiales positivamente –además, naturalmente, de sostener las igualdades formales–.

La seguridad social contributiva implica un avance en términos de derechos sociales que, de cualquier manera, sigue implicando criterios de responsabilidad individual, sobre todo cuando el esquema es tan reacio a aceptar fuentes alternativas de financiamiento del sistema. Se la puede pensar como la política de redistribución intergeneracional que le permite a la sociedad industrial expandir al máximo su capacidad de consumo –y, por ende, de maximización de productividad y ganancias capitalistas– a la vez que da cuenta de determinados criterios de bienestar de la población. Cuando los frutos de la sociedad industrial alcanzan a todos, el esquema funciona perfectamente. Sin embargo, cuando los límites de este conjunto son más estrechos que los límites de la sociedad toda –es decir, cuando queda gente fuera– entonces la seguridad social contributiva ya no alcanza para garantizar derechos sociales a la totalidad de la población.

La alternativa que surge –la seguridad social no contributiva– permite expandir la cobertura de derechos, pero pone en cuestión el principio del mérito individual. Los esquemas más restringidos –como el que opera en *Medicaid* o el que caracteriza la seguridad social no contributiva en Gran Bretaña– incorporan un condicionante económico (es necesario probar la pobreza para acceder), mientras que los esquemas más amplios –como el de Nueva Zelanda– son verdaderamente universales e igualitarios.

El problema, como ya hemos planteado, es que la premisa del mérito individual no es compatible con una extensión de derechos tal que permita a la totalidad de la población acceder a niveles dignos de bienestar social. Los límites de la sociedad industrial –benefactora del sistema de gran empresa fordista– son más estrechos que los límites de la sociedad toda. En la medida en que lo que se expande son los límites del espacio político –y de allí que el derecho al bienestar reclame legitimidades más amplias–, se presenta una crisis de legitimidades que se expresa en la creciente conflictividad política de la década del sesenta.

De este modo, podemos arriesgar que la seguridad social en Estados Unidos alcanzó en la década del sesenta el punto más alto que puede ser alcanzado sin corroer las bases políticas y morales conservadoras de la sociedad norteamericana. En la medida en que las puso en duda, rápidamente fue cuestionada, y cuando el sistema económico entró en crisis a fines de la década, fue caracterizada como la primera responsable. Sin embargo, será recordada por

los detractores de esta filosofía individualista reinante como una experiencia posible y un desafío abierto. Estados Unidos osó cuestionar las premisas individualistas que cimentaron su política desde la independencia. El desafío, entonces, es recuperar la capacidad de cuestionar.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Seguridad Social de los Estados Unidos. *Annual Statistical Supplement*. Washington D.C. 2010.
- Berkowitz, Edward, "Medicare and Medicaid: the past as prologue". *Health Care Financing Review*. Vol. 29. N° 3. 2008.
- Berkowitz, Edward y Wolff, Wendy, "Disability insurance and the limits of American history". *The Public Historian*. Vol. 80. N° 3. 1986.
- Bowles, Samuel, Gordon, David y Weisskopf, Thomas, *La economía del despilfarro*. Madrid, Alianza Editorial, 1983.
- Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Green Book. Means and Ways Committee. 2008.
- Davies, Gareth y Derthick, Martha, "Race and social welfare policy: the social security act of 1935". *Political Science Quarterly*. Vol. 112. N° 2. 1997.
- DeWitt, Larry, "The development of social security in America". *Social Security Bulletin*. Vol. 60. N° 3. 2010.
- Gordon, David; Edwards, Richard y Reich, Michael, *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- Harrington, Michael, *The other America*. Nueva York, MacMillan, 1962.
- Hoskins, Dalmer, "U.S. social security at 75 years: an international perspective". *Social Security Bulletin*. Vol. 60. N° 3. 2010.
- Isserman, Maurice y Kazin, Michael, *America Divided*. Buenos Aires, Instituto de Enseñanza Superior en Lenguas Vivas, 2010.
- Lieberman, Robert, "Race, institutions and the administration of social policy". *Social Science History*. Vol. 19. N° 4. 1995.
- Levitan, Sar y Taggart, Robert, "The great society did succeed". *Political Science Quarterly*. Vol. 91. N° 4. 1976.
- Mooney, Anne, "The great society and health: policies for narrowing the gaps in health status between the poor and the nonpoor". *Medical Care*. Vol. 15. N° 8. 1977.
- Perrin, Guy, "Reflections on fifty years of social security". *International Labour Review*. Vol. 99. N° 3. 1969.

Quadagno, Jill, *The color of welfare: how racism undermined the war on poverty*. New York, Oxford University Press, 1996.

Schram, Sanford y Turbett, Patrick, "The welfare explosion: mass society versus social control". *Social Service Review*. Vol. 57. N° 4. 1983.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Vol. 2. Madrid, Alianza Editorial, 2008.

Recibido 17 de febrero de 2011

Aceptado 20 de abril de 2012

