

REFLEXIONES ACERCA DEL DEBATE SOBRE EL «ESTADO DE BIENESTAR» EN LA GRAN BRETAÑA

No voy a tratar aquí, con carácter general, del «Estado de Bienestar», esa «rosa trepadora de exótico invernadero» —«that exotic hot-house climbing rose»—, como lo llamara no hace mucho el profesor Titmuss (1), de cuyo nacimiento, desarrollo, concepto y crítica me he ocupado ya en más de una ocasión. Me limitaré por ello únicamente a recordar el curioso y, a su modo, apasionado debate que su establecimiento y consolidación suscitó en el Reino Unido.

Para entenderlo cabalmente en todos sus matices, bueno será no olvidar el trasfondo constituido por el período precedente, en que una peculiar concepción religioso-filosófica y unas concretas exigencias de la sociedad de mercado se combinaron para producir un sistema de bienestar característico, caritativo y punitivo a la vez.

Como es sabido, el entendimiento del Bienestar como sinónimo de caridad y castigo originó un modelo esencialmente peyorativo que hunde sus raíces en el «Derecho de Pobres» isabelino y en la «benevolencia» de la sociedad decimonónica, y se tipifica por su doble y prácticamente contradictorio intento de socorrer por una parte la pobreza extrema, sin menoscabar, por otra, el estímulo para el trabajo. Implica una actitud influida por la ética cristiana, principalmente la protestante, y determinada por los imperativos de una sociedad de mercado que necesitaba asistir y controlar a los pobres dentro del severo lema de «máximo trabajo y mínimo bienestar» —«maximum work and minimum welfare»— (2).

Basada en una ideología de autoayuda y de responsabilidad moral por el fracaso individual, esta noción de bienestar cumplió la función central de «... desarrollar, controlar, motivar y explotar a la mano de obra mientras

(1) RICHARD M. TITMUSS: *Commitment to Welfare*, Unwin University Books, George Allen and Unwin, Ltd., London, 1971, pág. 104.

(2) CHARLES FRANKEL: «The Transformation of Welfare», en JOHN S. MORGAN (Ed.), *Welfare and Wisdom*, University of Toronto Press, Toronto, 1968, pág. 176.

tenía lugar la necesaria inversión de capitales...» —«... developing, controlling, motivating and exploiting a labor force while necessary capital investment took place...» (3).

La ética de la mínima asistencia a los necesitados fue, pues, funcional, ya que sirvió para hacer aceptar a la mano de obra un trabajo que de otro modo hubiera podido rechazar como su solo medio de subsistencia. Sirvió también para reducir la carga que representaba el cuidar de otros en una sociedad de relativa escasez. Y, lo que es más importante, facilitó la transición de una sociedad agraria feudal, caracterizada por una forzada interdependencia, un *status* atribuido, y una economía de subsistencia, a una sociedad industrial basada en el contrato, en la oferta móvil de mano de obra y en la promesa, no completamente cumplida en tal sociedad, de resolver el problema de la producción.

El «Derecho de Pobres» desempeñó, así, la doble función de defender las obligaciones tradicionales derivadas del *status* en la sociedad feudal y de preparar la instauración de una economía de mercado donde el trabajador fuera libre para enfrentarse con los azares de la inseguridad, pero también con las perspectivas del mejoramiento económico (4).

Este modelo de Bienestar Social ha formado parte de una filosofía política que veía la sociedad como una realidad «adjunta» al mercado (5). Como señala Karl Polanyi, «en vez de estar la economía incrustada en las relaciones sociales, son las relaciones sociales las que están incrustadas en el sistema económico» —«instead of economy being embedded in social relations, social relations are embedded in the economic system»— (6).

Por ello ha podido afirmar Richard Titmuss que «el papel esencial, aunque reacio financieramente, del Derecho de Pobres fue sostener el industrialismo y el intento en el siglo XIX de establecer una economía de mercado autorreguladora, completamente competitiva, fundada en el motivo del lucro individual... La pobreza, como dijo Disraeli una vez, fue declarada un crimen por el industrialismo. Las leyes acerca de la pobreza vinieron a estar asociadas con las leyes sobre el crimen» —«The essential, though financially reluctant, role of the poor law was to support industrialism and the attempt in the nineteenth century to establish a completely competitive, self-regulating

(3) ALFRED J. KAHN: «The Societal Context of Social Work Practice», en *Social Work*, núm. 10, october 1965, pág. 146.

(4) Cfr. KARL POLANYI: *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957.

(5) Cfr., por ejemplo, A. V. DICEY: *Law and Opinion in England during the Nineteenth Century*, London, 1905.

(6) KARL POLANYI: *Origins of Our Time*, Beacon Paperbacks, núm. 45, London, 1945, pág. 63.

market economy founded on the motive of individual gain... Poverty, as Disraeli once said, was declared a crime by industrialism. Law about poverty became associated with laws about crime»— (7).

Por lo demás, la filosofía de la caridad era perfectamente adaptable a una sociedad de escasez decidida a desarrollar su capacidad de producción económica, y encajaba, sin dificultad, en los principios fundamentales de una economía industrial del *laissez-faire*, tal como los enuncia Calvin Woodard:

1. La aceptación de la inevitabilidad de la pobreza.
2. La convicción de que sólo por medio del trabajo podía aspirarse a mejorar el nivel de vida.
3. La creencia en la responsabilidad moral por la pobreza extrema.
4. La insistencia en la caridad, especialmente en su expresión privada, como el instrumento recto y apropiado para mejorar la condición de los pobres, por estimar que empleaba juiciosamente los recursos escasos para favorecer a los «pobres merecedores», esto es, a aquellos que se encontraban necesitados, sin culpa alguna por su parte (8).

Y si se considera que, en realidad, el ideal del *laissez-faire* no significó tanto la abstención del Estado, como su intervención para fomentar la iniciativa privada y favorecer el desarrollo de la economía, lo que está especialmente claro en el ejemplo americano, en que la historia de los canales, los ferrocarriles y los Bancos ofrece el irrefutable testimonio de los enormes subsidios que la Empresa privada obtuvo de los fondos públicos entre la revolución americana y la guerra civil (9), se comprenderá perfectamente que el apoyo público a los negocios y la filantropía privada para los pobres fueran dos principios perfectamente congruentes con la noción entonces dominante del *laissez-faire*.

El Bienestar como caridad, tal como estuvo fundido en el siglo XIX con el individualismo económico y el culto a la riqueza, constituyó una curiosa mezcla de benevolencia y de defensa de la desigualdad de clases. La conside-

(7) RICHARD M. TITMUS: *Commitment to Welfare*, Unwin University Books, George Allen and Unwin, Ltd., London, 1971, pág. 189.

(8) CALVIN WOODARD: «Reality and Social Reform: The Transition from Laissez-Faire to the Welfare State», en *Yale Law Journal*, núm. 72, diciembre 1962, páginas 286-328.

(9) Cfr. DANIEL BOORSTIN: *The Americans: The National Experience*, Random House, New York, 1965.

ración entonces imperante de que la riqueza había de prestar un servicio santificó las grandes disparidades de renta, doblemente justificada ya con base en el mérito individual revelado por el éxito y en la responsabilidad moral por el fracaso mundano.

El acto de dar limosna a los necesitados se consideró como una transferencia de recursos desde aquellos que producían la riqueza a aquellos que podían merecer compasión, pero que no tenían ningún derecho a exigir la largueza con que se les favorecía, o, como ha escrito el profesor Titmuss, «desde un grupo de personas de las que se dice que producen o ganan el producto nacional a otro grupo de personas que pueden merecer compasión y caridad, pero no retribución económica por un servicio productivo» —«from one set of people who are said to produce or earn the national product to another set of people who may merit compassion and charity but not economic rewards for productive service»— (10).

Semejante caridad implicaba obviamente una clara transacción entre superiores o inferiores, pues, como comenta Josephine Shaw Lowell, no podríamos ser «caritativos con nuestros iguales» —«charitable to our equals»— (11). Y es que, como ha subrayado Titmuss, este sistema de asistencia pública que en Inglaterra constituyó el «Derecho de Pobres» y que sobrevivió legalmente hasta 1948 «implicaba inevitablemente la discriminación personal. Los estigmas del *poor law test*, los juicios morales de unas personas sobre otras y sobre su comportamiento, eran una condición de la redistribución. Ahora nos es dado ver hasta qué punto las exigencias del Derecho de Pobres y de la administración de la asistencia pública se hallaban en notable armonía con las características de la burocracia trazadas por Weber y otros. Era teóricamente un mundo nítido y ordenado de ciudadanos elegibles y no elegibles; de aprobados y desaprobados patrones de dependencia; de aquellos que podían domñar el cambio y aquellos que no» —«inevitably involved personal discrimination. The stigmata of the poor law test, moral judgements by people about other people and their behaviour, were a condition of redistribution. The requirements of poor law and public assistance administration were, we can now see, remarkably attuned to the characteristics of bureaucracy drawn by Weber and others. It was theoretically a neat and orderly world of eligible and ineligible; of those who could manage change and those who could not»— (12).

(10) RICHARD M. TITMUSS: *Commitment to Welfare*, Unwin University Books, George Allen and Unwin, Ltd., London, 1971, pág. 189.

(11) Cit. por ROY LUBOVE: *The Professional Altruist*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965, pág. 14.

(12) RICHARD M. TITMUSS: Op. cit., págs. 189-190.

Las cuestiones de justicia implicadas en la mala distribución de la renta, del poder y del privilegio quedaban ocultas por la ficción de que la mejor manera posible de asegurar el Bienestar Social era fiarlo al libre juego de las fuerzas del mercado, ya que la espontánea conjugación de tales fuerzas transformaba automáticamente el egoísmo económico en el bien común. Puesto que —se pensaba— el individuo era responsable de su propio bienestar, la comunidad sólo necesitaba preocuparse de aquellos que eran incapaces de o presumiblemente no dispuestos a proveer para sí mismos. Incluso los «pobres merecedores» —los ancianos, las viudas y los niños— tenían que soportar el estigma del fracaso, por considerarse que quienes anteriormente sostuvieran la familia hubieran debido proveer a sus eventuales necesidades, por medio del trabajo y del ahorro.

Aunque la ética de la confianza en uno mismo revestía a la sazón un carácter positivo, habida cuenta de la escasez entonces reinante y de los imperativos del desarrollo económico, la implacable ética de la caridad en favor de los «fracasados» del sistema convirtió el naciente Bienestar Social en un instrumento menospreciado, cuyo funcionamiento equivalía a mantener un punto de vista muy pobre sobre las relaciones humanas y una actitud netamente conservadora respecto de la sociedad.

Los programas de bienestar que continúan girando hoy en torno a la filosofía residual de la caridad organizada han sido duramente calificados por algunos de «servicios despreciados para una minoría despreciada» —«despised services for the despised minority»— (13).

El rechazo por los pobres del «amargo pan de la caridad» refleja su odio histórico por este modelo de bienestar, odio que continúan sintiendo, como manifiesta la crítica contemporánea del «colonialismo del bienestar» —«welfare colonialism»—, y que está siendo vigorosamente combatido mediante el avance de los derechos humanos y una mayor democratización de la sociedad (14).

La reciente aparición en los Estados Unidos de organizaciones en defensa de los derechos del Bienestar, como la NU-WRO (National Unemployed and Welfare Rights Organization) o el Welfare Rights Group, y las nuevas concepciones de aquél que se reflejan en algunas legislaciones, tratan de reconocer al ciudadano el derecho a una asistencia adecuada, a la protección contra el ejercicio arbitrario de la autoridad y a una plena participación en la sociedad

(13) NEW YORK CITY YOUTH BOARD: *Proceedings of the Metropolitan New York Conference on Religion and Race*, 1964, pág. 58.

(14) CHARLES B. SILBERMAN: «The Revolt Against "Welfare Colonialism"», en *Crisis in Black and White*, Random House, New York, 1964, págs. 308-348.

de hoy (15), todo lo cual constituye, sin duda, una buena prueba de lo mucho que se ha ido desplazando al correr de los años el centro de gravedad del Bienestar Social.

Lo anteriormente expuesto viene a cuento de la ingenuidad de quienes, desde una perspectiva histórica que no deja de parecer lógica, consideran el «Estado de Bienestar» como el fruto de un largo proceso ascendente de mejora social de la clase trabajadora que arranca del siglo XIX y alcanza su meta final en nuestros días. Semejante concepción no sólo implica la visión simplista del fenómeno del cambio como una ininterrumpida progresión en línea recta, sino que ha conducido además a la convicción de que el «Estado de Bienestar» fue implantado en Inglaterra en 1948, y que desde esa fecha su mantenimiento ha constituido un verdadero artículo de fe para cuantos Gobiernos se han sucedido en el poder, ya sean laboristas o conservadores.

Y lo curioso es que los hechos parecen ofrecerles no poca base en que apoyar su pretensión. En efecto, poco a poco se fueron introduciendo inadvertidamente en Inglaterra una serie de reformas. Se empezó a descartar gradualmente el uso de servicios discriminatorios y abiertamente redistributivos para ciudadanos de segunda clase. Paulatina y desapercibidamente, y como presentando excusas, fueron asimismo naciendo los servicios sociales destinados a proporcionar niveles mínimos para todos los ciudadanos.

Lo mismo que otros países, la Gran Bretaña introdujo un sistema de Seguridad Social de carácter contributivo y comenzó a otorgar beneficios y prestaciones exigibles como un derecho. Los actuarios reemplazaron a los funcionarios encargados del socorro en la asistencia pública. En 1944 se estableció la segunda enseñanza gratuita para todos los alumnos, con independencia de los medios económicos de sus padres, como pieza básica en un amplio sistema educativo. En 1945 las autoridades competentes en materia de vivienda empezaron a construir casas para la gente, y no sólo y precisamente para la clase trabajadora. Tres años después un Seguro de Enfermedad limitado a los trabajadores y, consiguientemente, de segunda clase se transformó en un Servicio de Sanidad Nacional para toda la población, de gran amplitud y gratuito (16).

Ya con nuestra perspectiva histórica, sería interesante contemplar cuál habría sido el curso y el sino del «Estado de Bienestar» británico, si el entonces fogoso joven, Sir Winston Churchill, no se hubiera resistido, a principios de siglo, a aceptar las propuestas de Sidney y Beatrice Webb, cuyo celo por la

(15) CHARLES A. REICH: «Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues», en *Yale Law Journal*, 74, junio 1965, págs. 1245-1257.

(16) PENELOPE HALL: *The Social Services of Modern England*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1952, pág. 31.

reforma social les condujo, no obstante su sólida cultura, su imaginación creadora y su aborrecimiento del «Derecho de Pobres», a sugerir algunas medidas que implicaban fuertes sanciones, como, por ejemplo, las que proponían para inducir a trabajar a los parados o para obligar a las mujeres a cuidar debidamente de sus hijos.

El hecho es que, si bien Churchill, a la sazón presidente del «Board of Trade», estaba fuertemente influido por los Webb, rechazó, no obstante, como buen liberal que entonces era, los rasgos coercitivos de sus propuestas (17). El «mínimo nacional» propugnado por los Webb y tan ampliamente aclamado, era en realidad, en muchos aspectos, un mínimo por debajo del cual *no se debía permitir caer* a nadie. Hoy, por el contrario, aunque muchos sigan hablando en idénticos términos, la opinión más generalizada es que el «Estado de Bienestar» debe establecer un nivel mínimo por debajo del cual nadie *necesite* caer. La diferencia, como se ve, es abismal y encierra toda una filosofía política.

Pues bien, esos y otros muchos progresos en la Política Social inglesa llevaron a la conclusión de que en el año 1948 había tenido lugar el establecimiento del «Welfare State» en la Gran Bretaña, siendo sus tres pilares fundamentales la «Education Act», la «National Insurance Act» y el «National Health Service Act», leyes curiosamente asociadas, respectivamente, a los nombres de Butler, Beveridge y Bevan, un conservador, un liberal y un socialista.

Si se recuerdan los orígenes mixtos de la política social inglesa a comienzos de siglo, observa Marshall, no puede extrañar el que el «Welfare State» naciera también de padres mixtos (18). En un principio pareció que sus diversos elementos germinales se habían fundido en un todo armonioso que expresaba un único espíritu y un solo ideal social. Pero la armonía no duró más de una década, siendo luego sometidas las distintas partes de su estructura a una dura crítica procedente de diversos ángulos, pues si es cierto que hubo un consensus político prácticamente general sobre el «Estado de Bienestar», no lo es menos que se produjo, en cambio, una gran confusión y un prolongado debate sobre sus causas y sus efectos (19).

El «Welfare State» británico constituyó, como ya he dicho, en opinión de

(17) BENTLEY R. GILBERT: «Winston Churchill versus the Webbs: The Origins of the British Unemployment Insurance», en *The American Historical Review*, vol. LXXI, abril 1965, págs. 846-862.

(18) T. H. MARSHALL: *Social Policy*, Hutchinson University Library, London, 1965, páginas 87-88; pág. 86 de la ed. de 1872.

(19) Cf. RICHARD M. TITMUS: *Income Distribution and Social Change*, George Allen and Unwin, Ltd., London, 1962, cap. 9.

muchos, la culminación de un largo movimiento de reforma social que empezó en el último cuarto del siglo XIX. Pero el producto final fue algo que los que lo pusieron en marcha no habían siquiera vislumbrado. La dinámica del propio movimiento, combinada con la influencia de acontecimientos históricos de la envergadura de la gran depresión y de las dos guerras mundiales, confirieron al producto de tal proceso evolutivo un carácter revolucionario. Así fue como lo vio el propio Beveridge, con toda razón.

Ahora bien, la culminación de todo proceso evolutivo marca el final de una fase histórica, mientras que, por el contrario, una revolución lo que hace es señalar el comienzo de una nueva era. De ahí que todo el que contemplara la escena en 1950, se viera pronto obligado a preguntarse a cuál de estas dos categorías históricas pertenecía realmente el «Estado de Bienestar».

No cabe duda de que cuantos prepararon durante la última guerra mundial las medidas de las que había de nacer el «Welfare State», creyeron que estaban poniendo los cimientos de una nueva época de la historia social, y esta convicción persistió durante los años de legislación creadora que siguieron a la contienda. Algunas voces objetantes se levantaron desde luego, pero fueron acalladas. Sin embargo, cuando hacia 1952 comenzó el período de valoración crítica, se expresó con gran amplitud el punto de vista opuesto, a saber, que dicho Estado pertenecía al pasado del cual había emergido. Y lo curioso es que los historiadores futuros decidirán probablemente que ambas posturas llevan razón y que el «Estado de Bienestar» contenía en su seno elementos, tanto del pasado, como del futuro, constituyendo el puente necesario entre ambos.

Para dar una visión sumamente sintética de los juicios críticos de que fue objeto el «Estado de Bienestar» inglés respecto de la cuestión primera y más general de todas, a saber, la de su aceptación, aludiré muy brevemente a dos oleadas críticas de diferente y aun contrapuesta motivación, pero de idéntico signo, que se sucedieron en la década de los años 50.

La primera se inició en febrero de 1952, cuando *The Times* publicó dos artículos sobre la «crisis en el Estado de Bienestar» —«crisis in the Welfare State»—, argumentando en el primero de ellos que tal crisis se debía a la inseguridad económica y a la necesidad de reducir drásticamente el gasto público, lo que hacía necesaria la revisión de los principios sobre los que se basaba todo el sistema (20).

Con la publicación por la misma época de un folleto sobre los servicios sociales, dos futuros ministros conservadores, Iain Macleod y Enoch Powell,

(20) *The Times*, 25 febrero 1952, pág. 7, cit. por MARSHALL, op. cit., pág. 97 en ambas ediciones.

se sumaron a la campaña, insistiendo en la idea de que el «Estado de Bienestar» había fracasado, porque había estado tratando de hacer más de lo que sus recursos le permitían.

Los beneficios, en efecto, habían caído por debajo de la línea de subsistencia, y los que carecían de otros recursos tenían que solicitar asistencia adicional de lo que era, de hecho, el viejo «Derecho de Pobres» con otro nombre, pues tal asistencia no era otorgada como un derecho, sino discrecionalmente y previa la prueba de los medios económicos —«means test»—. Esto es lo que el propio Beveridge denunciaría al año siguiente como abandono de la política de 1946.

Cundió entonces la opinión de que el modo más económico de abolir la necesidad no era facilitar subsidios en metálico de igual cuantía y servicios gratuitos a todos los ciudadanos, los necesitaran o no, sino concentrar los escasos recursos allí donde fueran más necesarios, valiéndose de la prueba o comprobación de los medios de subsistencia.

En tales circunstancias Iain Macleod y Enoch Powell no hicieron más que formular explícitamente el interrogante que flotaba en el ambiente: «la pregunta que por ello se plantea —decían— no es "si la prueba de los medios debía aplicarse a un servicio social", sino "¿por qué debía facilitarse cualquier servicio social sin una prueba de la necesidad?"» «—The question therefore which poses itself is not "should a means test be applied to a social service", but "why should any social service be provided without a test of need?"»— (21).

Como Richard M. Titmuss comentaría, esto se aproximaba mucho a abogar por «una versión del Derecho de Pobres decimonónico» —«a new version of the nineteenth-century poor law»—, en lo que atañía a las prestaciones en metálico (22). Pudiera decirse que representaba una vuelta, no ya a la situación anterior a Beveridge, sino a la anterior a Lloyd George. Y, con referencia al «National Health Service», que constituía el blanco favorito de los ataques dirigidos, a la sazón, contra el derroche, significaba, como se señaló con acierto, «un retroceso del bevanismo al fabianismo» —«a reversion from Bevanism to Fabianism»— (23), pues los fabianos habían sostenido que todo el mundo debería pagar lo que pudiera por los servicios públicos.

La postura, en suma, tanto de Macleod y Powell, como de Hagenbuch y

(21) IAIN MACLEOD y J. ENOCH POWELL: *The Social Services: Needs and Means*, 1952, págs. 5.

(22) RICHARD M. TITMUSS: «Crisis in the Social Services», en *The Listener*, 14 febrero 1952.

(23) *The Times*, 26 febrero 1952, pág. 5.

otros muchos (24), podría sintetizarse en el principio por ellos propugnado de que debería mediar una relación más estrecha entre lo que los ciudadanos aportan al Bienestar Social y lo que obtienen de él.

La Seguridad Social habría, así, de basarse en principios actuariales «más genuinos», mientras que otros servicios sociales deberían fijarse como meta su propia «autoliquidación», a medida que la gente accediera, cada vez en mayor número, de un mínimo nivel de vida a una esfera de libertad y holgura económica en la que poder procurarse por sus propios medios la asistencia médica, la enseñanza, la formación profesional y cuantos servicios pudiera precisar.

De ese modo, la gran masa de la población llegaría con el tiempo, si no a parecerse, sí al menos a comportarse como la clase media, de la que a la sazón se presumía que obtenía escaso provecho de los servicios sociales. Por ese camino, el «Estado de Bienestar» —«Welfare State»— se transformaría eventualmente en el «Estado de Clase Media» —«Middle Class State»—, debiendo entre tanto reconocer con mucha mayor claridad, tanto la legislación social como su aplicación, que, como sostenían Macleod y Powell, «los servicios sociales existen sólo para una porción de la población» —«the social services only exist for a portion of the population»— (25), a saber aquélla que obtiene de ellos más de lo que a los mismos contribuye.

The Economist resumió en 1954 tales puntos de vista, proclamando, como principio rector de la política social, que «nadie debería vivir a costa del contribuyente, a no ser que lo necesitara» —«no one should live on the taxpayer unless he needs to»— (26).

Es decir, que ante la necesidad de hacer economías en el referido período, se le achacó al «Estado de Bienestar» el pecado de no concentrarse bastante en la pobreza y de gastar más de lo que podía. Mas, cuando las circunstancias cambiaron y la sociedad de la austeridad dio paso a la de la abundancia, se le siguió criticando, pero exactamente por todo lo contrario, a saber, por estar superobsesionado por la pobreza y por mantener un complicado y costoso aparato para luchar contra ella que se estimaba totalmente innecesario, porque aquélla había prácticamente desaparecido.

Aplicar la doctrina de Beveridge en 1960, afirmó un diputado conservador, «es engullir la medicina después de que la enfermedad se ha ido. Porque la pobreza primaria casi ha desaparecido ahora. El pleno empleo ha elevado a la masa de nuestra población trabajadora a un nivel de abundancia sin precedentes en nuestra historia social» —«is to swallow the drug after the

(24) W. HAGENBUCH: «The Rationale of the Social Services», en *Lloyds Bank Review*, julio 1953, pág. 5.

(25) I. MACLEOD y J. E. POWELL: Op. cit., pág. 4.

(26) *The Economist*, junio 5, 1954, pág. 783.

disease has gone. For primary poverty has now almost disappeared. Full employment has lifted the mass of our working population to a level of affluence unprecedented in our social history»— (27).

Prescindiendo de que la estimación de la situación pudiera pecar de demasiado optimista, de lo que no cabe duda es de que semejante apreciación pasaba por alto la influencia que en la reducción, ya que no supresión, de la pobreza había tenido el sistema de Seguridad Social debido fundamentalmente a Beveridge, por lo que sin la aludida medicina es evidente que la enfermedad hubiera seguido haciendo estragos.

El hecho, pues, era que, por un camino o por otro, todas las críticas llegaban así a la misma conclusión: la de que había que reducir los servicios sociales públicos, ya porque el país no podía sostenerlos, ya porque podía prescindir de ellos por innecesarios, puesto que, dada su floreciente situación económica, la gente podía ejercer su responsabilidad personal y proveer a sus respectivas necesidades con sus propios medios. Un destacado economista liberal, Allan Peacock, llegó, así, a afirmar que «el verdadero objeto del Estado de Bienestar, para los liberales, es enseñar a la gente cómo arreglárselas sin él» —«the true object of the Welfare State, for the Liberal, is to teach people how to do without it»— (28).

Por otra parte, la tajante dicotomía entre el gasto público y el privado dio paso finalmente a una integración de ambos elementos. El «Estado de Bienestar» empezó a transformarse en «Sociedad de Bienestar». Los primeros pasos en la reforma social dados en tiempos de Lloyd George habían representado un asalto a la ciudadela económica, perpetrado por la autoridad política ante las deficiencias del sistema económico. De esto había nacido la idea de que había algo llamado «welfare» que pertenecía al campo de la política y dependía de la acción de los Gobiernos, y algo completamente separado de ella, a saber, los ingresos o rentas personales, que reflejaban el valor de los individuos en el mercado económico. El nuevo enfoque fundió estos dos elementos, los cuales pasaron así a representar conjuntamente el nivel de vida de la sociedad o el grado y la calidad de su civilización, proclamando el afán de ponerlos tan altos como los esfuerzos combinados de la política y la economía pudieran elevarlos. De este modo su antagonismo fue reemplazado por una asociación mediante la cual ambos sistemas, el político y el económico, estaban persiguiendo el mismo objetivo y empleando frecuentemente los mismos métodos.

Podrán, obviamente, diferir las opiniones respecto de la naturaleza de

(27) *Crossbow*, Autumn 1960, pág. 25, cit. por MARSHALL, op. cit., pág. 97.

(28) ALAN PEACOCK: *The Welfare Society*, The Unservile State Group, New York, 1961, pág. 11.

semejante asociación o integración. En alguna ocasión Richard Crossman se ha referido a ella con la denominación de «capitalismo del bienestar» —«welfare capitalism»—. Es indudable que para algunos no será lo bastante «capitalista», ni para otros lo suficientemente socialista. Pero poca diferencia de criterios habrá respecto de los servicios que deba facilitar y, desde luego, existe un acuerdo general en que, quien quiera que sea el que de hecho los suministre, la responsabilidad última por el bienestar de los ciudadanos incumbe, en definitiva, al Estado.

Con todo, la discusión no se agota aquí. Hubo, por ejemplo, muchos que pensaron que tales cambios políticos habían sido originados por motivos deliberadamente redistributivos y que, por consiguiente, sus efectos serían significativamente igualitarios. Esto era, tal vez, comprensible. Si el bienestar directo en el pasado había sido, de hecho, redistributivo (considerado, naturalmente, con independencia de los efectos del sistema fiscal), era natural suponer que más bienestar en el futuro significaría más redistribución en favor de los pobres.

Otros, sin embargo, creyeron que los procesos históricos fundamentales o dominantes que condujeron a estos importantes cambios en la política social estaban impulsados por el afán de implantar una nueva sociedad; unos servicios no discriminatorios para todos sin distinción de clase, renta o raza; unos servicios y unas relaciones que profundizaran y ampliaran el propio respeto; unos servicios que manifiestamente alentaran la integración social... Y estimaron que, desde algunos puntos de vista, tan decisivos cambios en la política social inglesa podrían ser considerados como peticiones ideológicas a las clases alta y media para que compartieran tanto los beneficios como los costes del bienestar público.

Es, desde luego, obvio, y así ha de reconocerse, que en el «Welfare State» inglés se han perfilado con absoluta claridad dos grandes objetivos: el redistributivo y el no discriminatorio. Lo que ya no resulta tan obvio, aunque así se haya creído, es que un requisito previo para acercarse a este último fuera el establecimiento legal de sistemas universales de seguro nacional, educación, asistencia médica, vivienda y otros servicios directos.

Respecto del primero de dichos objetivos, resulta hoy curioso recordar que en las oleadas críticas que, a partir de 1948, trataron de barrer de la cubierta del navío británico al naciente «Welfare State» flotaba la impresión de que éste había sido establecido con demasiada rapidez y amplitud, así como la convicción de que sus consecuencias eran perniciosas, tanto para la salud económica, como para la «fibra moral» del país.

Lo que más preocupaba en esta corriente de pensamiento eran los objetivos o efectos supuestamente igualitarios de los servicios sociales. Se consi-

deraba que el alivio de la pobreza o el mantenimiento de un nivel de vida mínimo nacional constituían objetivos de la política social que no debían en modo alguno implicar, entrañar o significar la prosecución de la igualdad. Se estimaba que la «revolución» que representaba el famoso «Beveridge Report» no esgrimía la espada del igualitarismo para resolver los problemas sociales. Se creía, en una palabra, que el error cometido por las medidas puestas en práctica por el «Estado de Bienestar» a partir de 1948 radicaba en confundir los medios con los fines, y en perseguir metas igualitarias, dando con ello por resultado una «redistribución» excesiva y llevada demasiado lejos desde los bolsillos de los ricos a los de los pobres, con el consiguiente empobrecimiento de las clases alta y media, debido, en parte, a la concesión de beneficios a aquellos trabajadores que realmente no los necesitaban.

Que esto no sólo no ha sido así, sino que el «Estado de Bienestar» beneficia, en definitiva, más a las clases más favorecidas que a los verdaderamente pobres, es algo que está demostrado y que he tenido ya ocasión de exponer más de una vez.

En cuanto al segundo de los objetivos mencionados, no cabe duda de que el logro más positivo que se ha obtenido con la creación de servicios sociales directos de carácter universal en especie ha sido la erosión de las barreras discriminatorias formales. La determinación pública del nivel de funcionamiento de los servicios, con independencia de los ingresos, la clase o la raza de sus usuarios, ha reemplazado al doble *standard* que invariablemente implicaron los servicios de segunda clase para ciudadanos de segunda clase.

Esto se ha visto con claridad meridiana en el National Health Service. Pese a los estrictos controles puestos durante muchos años por los Gobiernos conservadores a los gastos del Servicio, éste ha mantenido el principio de igualdad de acceso por parte de todos los ciudadanos a todas las ramas de la asistencia médica. Contemplado solamente desde el punto de vista de que uno de los objetivos del bienestar es el que los servicios sean no discriminatorios, éste es, sin duda, el logro más señalado del National Health Service.

En parte ello se ha debido al hecho de que la clase media, invitada a entrar en el Servicio en 1948, lo hizo efectivamente y desde entonces ha permanecido en él mayoritariamente. Quiero decir que en su mayor parte no se ha movido fuera de la asistencia médica socializada, a diferencia de lo que ha hecho en otros campos como el de la segunda enseñanza o el de las pensiones de jubilación. Su continuada participación en él y sus más claras y mejor enfocadas peticiones de mejoras han constituido un factor importante

en la elevación general de los niveles del servicio, particularmente respecto de la asistencia hospitalaria (29).

Claro que, como están cayendo en la cuenta algunos estudiosos de la política social, igualdad de acceso no es lo mismo que igualdad de resultados. Habría que conocer estadística y sociológicamente cómo y por quiénes se utilizan los sectores del Bienestar Social de elevada calidad y coste, así como los de coste más bajo. Habría que saber también cómo los profesionales —doctores, maestros, trabajadores sociales, etc.— desempeñan sus funciones al diagnosticar las necesidades y al seleccionar o rechazar pacientes, clientes y alumnos para este o aquel servicio. Es obvio que en el mundo moderno los profesionales se están convirtiendo cada vez más en los árbitros del destino de nuestro bienestar: en realidad, son los que tienen en su mano la llave de la puerta que da a la igualdad de resultados y contribuyen a determinar el modelo de redistribución juzgado más conveniente por la política social.

Estas generalizaciones son de particular aplicación, cuando los servicios en especie se organizan sobre una base universal y gratuita. En tal caso, en efecto, las crudas decisiones del mercado económico son sustituidas por las que adoptan los profesionales. Y se hace también mucho más explícito —lo cual es en sí mismo una ventaja importante— el hecho de que los pobres tienen grandes dificultades en manipular una sociedad tan tecnificada, en servirse del cambio, en escoger entre alternativas, en encontrar su camino a través del complejo mundo del bienestar.

La experiencia de quince años de funcionamiento del National Health Service demuestra que los grupos de ingresos más elevados saben cómo hacer un mejor uso de dicho Servicio; tienden a recibir una mayor atención de los especialistas; ocupan más camas en las clínicas mejor equipadas en personal y en material; se aprovechan en mayor medida de la cirugía facultativa; se benefician de una mejor asistencia de maternidad y tienen más probabilidades de conseguir tratamiento psiquiátrico y psicoterapia que los grupos de ingresos más bajos, en particular las personas no cualificadas y los trabajadores no especializados (30).

Todos estos factores son esenciales para comprender el papel redistributivo desempeñado por unos de los más importantes servicios directos de bienestar en especie. Y sirven para subrayar una conclusión. Y es que el universalismo

(29) A. LINDSEY: *Socialized Medicine in England and Wales*, University of North Carolina Press, 1962.

(30) RICHARD M. TITMUS: «The Role of Redistribution in Social Policy», en *Social Security Bulletin*, Washington, junio 1965, pág. 19. Este trabajo fue uno de los incorporados luego al libro *Commitment to Welfare* (George Allen and Unwin Ltd., London, 1971), en cuya página 196 figura el pensamiento expresado.

en el Bienestar Social, aunque constituya un requisito previo necesario para reducir y remover las barreras formales de discriminación económica y social, no resuelve por sí mismo el problema de cómo alcanzar lo que es más difícil de conseguir, a saber, una mejor asistencia médica, en especial la de carácter preventivo.

Idéntica conclusión general puede sacarse de la experiencia británica en el campo de la educación. Aunque se ha doblado el número de estudiantes universitarios, la proporción de los que proceden de la clase trabajadora ha permanecido bastante constante por encima de la cuarta parte (31).

Y no se crea que estas imperfecciones se encuentran limitadas a los países occidentales de menor centralismo. Recientes estudios hechos sobre la enseñanza en la U. R. S. S. demuestran que las cosas presentan allí el mismo cariz. Por ejemplo, según Shubkin, mientras el 46 por 100 de los alumnos que terminan sus estudios primarios en las ciudades prosiguen estudios superiores, sólo el 28 por 100 de los que los terminan en los pueblos realizan estudios más avanzados. Además, un estudio-muestra llevado a cabo por un grupo de universitarios soviéticos ha llegado a la conclusión de que sólo el 10 por 100 de los hijos de los campesinos prosiguen sus estudios frente al 83 por 100 de los hijos de los empleados (32).

Tales ejemplos y otros muchos que podrían aducirse ponen de relieve que, con independencia del grado de desarrollo económico y del tipo de sistema social, acontece en todas partes que ciertos niveles de vida y determinados grupos de población tienden a aprovecharse más que otros de algunos servicios sociales, aunque tales servicios sean gratuitos y accesibles legalmente a todos los ciudadanos. En otras palabras, que la generalidad de la política de Bienestar Social no garantiza por sí sola la plena participación en sus beneficios, y que la «igualdad de acceso» no equivale a «igualdad de renta», como observa acertadamente el profesor Titmuss (33).

Ha ocurrido así que los mayores beneficiarios de los sectores más costosos del sistema educativo en el «Estado de Bienestar» inglés han sido los grupos de ingresos más elevados. Les han ayudado a beneficiarse de este modo la continua existencia de un próspero sector privado en la segunda enseñanza

(31) *Robbins Report on Higher Education*, apéndice 2, vols. A y B, HMSO, London, 1964.

(32) V. N. SHUBKIN: «Young People Start in Life», en *Voprose Filosofii*, pág. 66, citado por REUBEN C. BAETZ en *L'élaboration et la mise en oeuvre de la Politique Sociale dans des conditions de changement rapide. Le rôle de L'action sociale*, Comptendu de la XVIème Conférence Internationale de L'Action Sociale, 13-19 agosto 1972, La Haye, Pays Bas, pág. 245.

(33) Cf. RICHARD M. TITMUSS: *The role of redistribution in Social Policy*, cit., página 19.

(subsidiado en parte por el Estado en muy variadas formas, incluidas las exenciones fiscales) y los desarrollos desde 1948 de la legislación de protección fiscal a la familia por razón de los hijos a su cargo.

Tomando, por ejemplo, el caso de dos padres con dos hijos cada uno, ganando uno de ellos 60.000 dólares al año y el otro tan sólo 1.500, resulta que, sumando los beneficios del Bienestar Social directo y del Bienestar Social indirecto, el padre rico obtiene del Estado trece veces más que el padre pobre por razón de los hijos a su cargo.

En materia de vivienda, pongamos por caso, se observan análogos efectos desde el punto de vista de la redistribución. Resulta que el subsidio pagado por el Estado a muchas familias de la clase media para comprar su casa es mayor que el recibido por los pobres que son inquilinos de los bloques de viviendas públicas (34).

La cuestión que se plantea hoy en la Gran Bretaña es, pues, la siguiente: ¿cómo y en qué medida debería realizarse la redistribución por medio de los canales del Bienestar Social?, ¿sobre el principio del *status* alcanzado, sobre el del *status* heredado o sobre el de la necesidad? Pregunta que se formula principalmente con referencia a dos importantes zonas de la política social: la seguridad social y la vivienda, que son dos instrumentos de cambio y redistribución que han sido descuidados por más de una década.

La contestación a tal interrogante acaso permitiera, de verdad, extender el «Welfare State» a los pobres de la Gran Bretaña, terminando de una vez con la irritante paradoja de que éstos sean realmente los menos beneficiados por algo que se creó primaria y fundamentalmente para ellos, a saber: el «Estado de Bienestar».

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

R É S U M É

Cet essai aborde l'étude du curieux, et pour le moins passionnant débat, qui a été à l'origine de l'établissement et de la consolidation du Welfare State dans le Royaume-Uni.

Afin de le comprendre exactement dans toutes ses dimensions, il est d'abord fait allusion à la période précédente, dans laquelle se sont combinées une conception religieuse-philosophique particulière et des exigences concrètes de la société de marché qui ont produit un système caractéristique de bien-faisance, à la fois charitable et punitif.

(34) D. NEVITT: *Essays on Housing, Occasional Papers on Social Administration*, número 9, Codicote Press, London, 1964.

Y sont soulignées les origines mixtes, tant de la Politique Sociale anglaise que du Welfare State, qui a constitué d'après l'opinion de beaucoup, la culmination d'un grand mouvement de réforme sociale qui a commencé à la fin du XIXème siècle et dont le produit final ne pouvait ni même être entrevu par ceux qui en furent les initiateurs. En effet, la dynamique du mouvement en soi, combinée à l'influence d'évènements historiques de la dimension de la grande dépression et des deux guerres mondiales, ont conféré un caractère révolutionnaire au produit d'un tel processus évolutif. C'est ainsi que l'a vu, avec raison, le propre Beveridge.

Afin de donner une vision de synthèse aux jugements critiques dont fut l'objet le Welfare State anglais en relation à la question première et plus générale de toutes, celle de son acceptation, il est fait mention dans cet essai à deux vagues de critiques, différentes et même opposées dans leur motivation, mais de signe identique, qui se sont succédées pendant les années 50.

Puis est analysée la façon dont malgré de telles critiques, le Welfare State s'est peu à peu transformé en Welfare Society.

Enfin l'auteur conclut par une critique faite en fonction des objectifs recherchés, soulignant le paradoxe selon lequel les pauvres de Grande Bretagne sont ceux qui se bénéficient le moins de ce qui fut premièrement et fondamentalement créé pour eux, c'est à dire le Welfare State.

S U M M A R Y

This essay considers the curious and, in its way, passionate debate sparked off in the United Kingdom by the establishment and consolidation of the Welfare State.

With the object of fully understanding all the different aspects of the matter, allusion is made to the background provided by the preceding period, in which a special religious-philosophic attitude and the specific requirements of a market-based society combined to produce a characteristic welfare system, at once humane and punitive.

Reference is made to the mixed origins both of British social policy and of the Welfare State. The latter constituted, in the opinion of many, the culmination of a long movement of social reform which began in the last quarter of the 19th century and whose final product was something that those who had initiated the process could not have so much as imagined. In effect, the dynamics of the movement itself, combined with the influence of historic events of the importance of the Depression and the two worlds

was, gave the product of this evolutionary process a revolutionary character. This was how Beveridge himself quite rightly saw it.

In order to give an overall view of the critical judgements to which the British Welfare State was subjected with regard to the first and most general question of all, that of its acceptance, an account is given of the two waves of criticism—different and even opposed in their motivations, but identical in their basic inspiration—which followed each other in the fifties.

The way in which, despite such criticisms, the Welfare State began to transform itself into a Welfare Society is then analyzed.

The essay closes with a criticism of the attainments of the movement's objectives, emphasizing the paradox that the poor in Great Britain appear in reality to be those who have received least benefit from something which was created primarily and fundamentally for them: the Welfare State.