
EL PACTO DE LA POSGUERRA Y EL ESTADO DEL BIENESTAR EN GRAN BRETAÑA

Guillermo Farfán

El presente trabajo versa sobre la creación del Estado del Bienestar británico que vino a dar cuerpo a las ideas desarrolladas en el famoso documento conocido como el *Beveridge Report*. Esta forma de intervención del Estado capitalista en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo asalariado, sin embargo, tiene antecedentes en las políticas oficiales de las décadas precedentes a dicho Informe. Así, antes de enfocar los problemas específicos de cómo funciona el Estado del Bienestar vale la pena detenerse un poco en sus orígenes, para pasar inmediatamente a analizar su dimensión y funcionamiento.

1. Periodización del Estado del Bienestar

El Estado del Bienestar que emerge de la Segunda Guerra Mundial bien podría presentarse como un avance meramente cuantitativo, importante en términos de su extensión y de su cobertura sociales, pero sin representar esa modalidad capitalista propiamente keynesiana, específica y distintiva en comparación con otras etapas del desarrollo capitalista.

El Estado del Bienestar es una forma histórica de la llamada gestión estatal de la fuerza de trabajo y, por tanto, involucra la plena constitución de la relación entre capital y trabajo. En el origen de las políticas sociales del Estado capitalista, o más bien de transición al capitalismo, se van desarrollando diversas prácticas asistenciales que obedecen, si se quiere, a la necesidad de allanar los obstáculos a la acumulación capitalista, sea por la vía de desposeer al trabajador de sus condiciones de reproducción o bien por medio de obligar a los así convertidos en menesterosos, a integrar las huestes de la fuerza de trabajo que requiere el capital.

Así, por ejemplo, la famosa *Poor Law Act* de 1601, también conocida como la *Elizabethan Act*, pese a constituir una ruptura con las políticas asistenciales del pasado —en tanto que estas pasan a convertirse en una responsabilidad estatal y no de la Iglesia— no está destinada a operar en el marco de las relaciones entre capital y trabajo, sino más bien a la tarea de disciplinar a los grupos poblacionales desarraigados a través de los rigores de las *workhouses* y de los mecanismos neofeudales conocidos como el *roundsman* y el *speenhamland*.

En esta perspectiva, la nueva *Poor Law Act* de 1834 constituye una transformación histórica mucho más significativa, no sólo porque introduce una mayor participación del gobierno central en la administración de la asistencia a los pobres —anteriormente asignada a las autoridades y comunidades locales: municipios o *parishes*— por medio del *Poor Law Board* y sus inspectores, sino porque el núcleo poblacional que atiende se va modificando sustancialmente para abarcar no tanto a los trabajadores renuentes a la explotación capitalista como a las víctimas de ese proceso, esencialmente los desempleados. Aún en este caso, estas acciones de “alivio” o “ayuda” a los necesitados no representan una intervención estatal en la gestión de la fuerza de trabajo, puesto que se limitan a solventar los efectos negativos de la acumulación sin contemplar la suerte de la clase trabajadora como un todo.

Asimismo, los avances en materia de salud pública e infraestructura urbana estimuladas de manera sobresaliente por el *Chadwick's Report* de 1841, son parte de un proceso mediante el cual se trata de crear las “condiciones generales” para la marcha de la acumulación capitalista y de ninguna manera un esfuerzo deliberado por proporcionar bienestar a la clase trabajadora. En todo caso, resulta claro que los beneficios de una política de este tipo (incluso ignorando la desigualdad en la apropiación de los servicios) no son, ni pueden ser, exclusivamente para los trabajadores.

Por otra parte, me parece de central importancia distinguir entre lo que es una política de bienestar, con todas las limitaciones que pueda presentar el término, y lo que es una política laboral. Entiendo a ésta como la forma en que el Estado interviene para regular la relación de explotación entre capital y trabajo, mientras que una política de bienestar se refiere a la gestión *ex profeso* de la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la participación estatal directa. La legislación británica del siglo XIX, como la fijación de la jornada laboral de 10 horas o las leyes fabriles que reglamentan el trabajo de la mujer y los niños, incide directa-

mente sobre las condiciones en que se desenvuelve la relación entre capital y trabajo, pero no involucra una intervención estatal directa en la manera como el trabajador se reproduce en su tiempo libre o como consecuencia de las mejores condiciones de trabajo; más aún, no modifica directamente su ingreso o sus normas de consumo.

Por las características descritas, resulta entonces que las políticas de bienestar social, desde mi punto de vista, tienen su origen a principios del siglo XX con el surgimiento de la seguridad social y los esquemas de pensiones. La historia social británica de este siglo es el proceso que conduce al surgimiento del Estado del Bienestar de la posguerra el cual, como rasgo distintivo de las anteriores políticas de bienestar, forma parte de una estrategia general de regulación y estabilización capitalista en el contexto de fenómenos sociales como la generalización del fordismo, el declinamiento del parlamentarismo partidista, el centralismo sindical y el desarrollo del corporativismo. Sólo la confluencia de estos elementos me permiten identificar la aparición de un Estado del Bienestar, es decir, la gestión estatal de la fuerza de trabajo en la fase histórica de la posguerra.

2. Luchas obreras y Estado del Bienestar

La evolución de las políticas de bienestar y la posterior consolidación del Estado del Bienestar también fueron parte de un proceso social en donde el conflicto de clases jugó un papel protagónico. De hecho, se ha coincidido, a veces de una manera un poco apresurada, en el reconocimiento del movimiento obrero y su fortalecimiento como una de las causas determinantes de la aparición de la seguridad social (desempleo y enfermedad) y de otras acciones sociales que tienden a beneficiar a los sectores desfavorecidos de la sociedad británica (pensiones de vejez, asistencia a los infantes, ayuda familiar).

Es verdad que el crecimiento numérico de la clase obrera y el ascenso de su presencia política y social establecen la pauta para la modificación de las políticas asistenciales del siglo XIX y para el surgimiento de políticas de bienestar ligadas más directamente a los sistemas de seguridad social impulsadas por las propias organizaciones de los trabajadores. Sin embargo, en el impacto obrero sobre la legislación social se pueden percibir los rasgos de la composición desigual de la clase obrera, así como los matices ideológicos heredados del pasado y que van a extenderse hasta la conformación contemporánea de las instituciones de bienestar.

La crisis de la *Poor Law* de 1834 tiene su origen en las enormes dificultades para seguir atendiendo los asuntos de la creciente clase obrera como si se tratara de problemas propios de los menesterosos de etapas anteriores. La evolución del poderío de los trabajadores hace que tanto el Partido Conservador como el Partido Liberal inicien una competencia por atraer a su favor el voto de la clase trabajadora. Para diversos autores, este fenómeno y el surgimiento posterior del Partido Laborista, van a encontrar eco en la promoción de nuevas concepciones y políticas de bienestar social.¹

En particular, destaca la política de los radicales del Partido Liberal representados por Chamberlain (e influidos por los fabianos más sobresalientes de la época: los Webbs) quienes, a partir de entonces, van a definir el avance de las políticas de bienestar como una especie de "rescate" que las clases gobernantes tienen que pagar a cambio de garantizar la seguridad y la estabilidad sociales.² Seguramente esta controvertida aseveración tiene lugar en respuesta al temor y, posteriormente, a la amenaza de una revolución protagonizada por las clases trabajadoras.³ En realidad, esta influencia evidente del movimiento obrero en el establecimiento de las reformas sociales esconde diferenciaciones que matizan esta explicación simplista.

Bastaría quizás referirse a la dialéctica capital-trabajo-Estado para demostrar que así como la fuerza del movimiento obrero empujó el desarrollo de las políticas de bienestar, también las propias exigencias de la acumulación y de la integración de las luchas obreras jugaron un papel importante; vale la pena destacar la compleja estructura de la clase trabajadora y su efecto contradictorio sobre los logros sociales en materia de bienestar.

Para finales del siglo XIX comenzaban a consolidarse las organizaciones sindicales del obrero-artesano, por lo que es comprensible que la legislación social estuviera encaminada a beneficiar a estos trabajadores en primera instan-

¹ En 1881 surge la *Democratic Federation* (*Social Democratic Federation* en 1884); en 1884, la Fabian Society; a finales de siglo los obreros no calificados comienzan a participar activa y agresivamente en el terreno sindical; en 1892, los primeros representantes obreros se integran como miembros del Parlamento; en 1900, finalmente, surge el *Labour Party*.

² Saville, "The Welfare State: an historical approach", Butterworth y Holman (Ed.) 1975, *Social welfare in modern Britain*. Glasgow, Fontana, pp. 57-64.

³ Gregg, Pauline, *The Welfare State*. London, Toronto Wellington, Sidney; George G. Harrap & Co. Ltd., 1967, pp. 8-9.

cia. Los primeros antecedentes del Estado del Bienestar, sin embargo, son la consecuencia también de la masificación de la clase obrera con la consiguiente homogeneización de las condiciones de vida impuesta por el avance capitalista.

Así, la aceptación de las propuestas para realizar un esquema de seguridad social basado en los principios de autosolidaridad de los trabajadores, tal y como fueron difundidos por las sociedades mutualistas del obrero-artesano, va acompañándose por otros ordenamientos jurídicos a nivel nacional que comienzan a reconocer el riesgo implícito de la actividad laboral dentro de la fábrica y que conducen al establecimiento de la llamada *Workmen's Act* (pagos en compensación por accidentes de trabajo), forma institucional de alcance mucho mayor dentro de los diversos estratos de la clase trabajadora.⁴

Seguramente, el triunfo Liberal en 1906 es el acontecimiento político más importante hasta la aparición del *Beveridge Report*, para la evolución de las políticas de bienestar, pues es durante esta fase de reformas liberales (1906-1914) cuando se establecen los cimientos institucionales e ideológicos del futuro Estado del Bienestar. En 1906 se introducen los *School Meals* (almuerzos escolares); en 1907 la *School Medical Inspection* (atención médica escolar); en 1908 la *Old-Age Pensions Act* (pensiones para los ancianos); así como la *Children Act* (para la protección social de los infantes) y la *Labour Exchange Act* (para la ayuda de la colocación de los desempleados); en 1911 la *National Insurance Act*, Parte I y Parte II (seguro para el desempleo y la enfermedad).⁵

De todos estos acontecimientos, los más trascendentes para el futuro de las políticas de bienestar son el establecimiento de la *Old-Age Pension Act* y el esquema del *National Insurance*; ambos sintetizan el enfrentamiento entre dos épocas de ideología nacional al tiempo que dan cuenta de la contradictoria evolución de las demandas de la clase trabajadora.

De otra parte, las pugnas en la conformación de la legislación y las instituciones también expresan la preponderancia organizativa del trabajador de oficio, porque la creación de los sistemas de pensiones y de seguros por desempleo y enfermedad van a beneficiar exclusivamente a los trabajadores de mayor antigüedad y

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.* George, Víctor. *Social Security and Society*, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 4-17; Fraser, Derek. *The Evolution of the British Welfare State*, Mac Millan Press, Hong Kong, 1984; Seville, *op. cit.*, p. 17.

estabilidad laboral, pertenecientes a los sindicatos exclusivistas y a las sociedades mutualistas del obrero-artesano; mientras que la ayuda asistencial para los desposeídos y desempleados sin derecho a los beneficios de la seguridad social, es decir, para la masa de obreros no calificados y descalificados, se mantiene restringida a la prácticamente inmaculada estructura de la *Poor Law*.⁶

Este fenómeno es esencial para entender por qué, a pesar de sus aparentes beneficios generalizados, las propuestas de reformas radicales a la política de bienestar son acogidas de una manera cautelosa por las dirigencias sindicales de los trabajadores, y en algunas ocasiones con verdadera reticencia, si bien es cierto que en el largo plazo será el movimiento obrero la fuerza motriz más importante para el desarrollo de los esquemas de bienestar.⁷

Así, mientras el esquema *Old-Age Pensions* sería financiado por la vía tributaria con arreglo a los principios de la averiguación de recursos económicos del receptor ("means test") y de su integridad moral, el *National Insurance* sería fundado sobre la base del criterio de la cotización de los propios trabajadores como requisito para obtener el derecho de recibir un beneficio económico; asimismo, se incorporaba el principio tripartito mediante el cual no sólo contribuiría el trabajador sino también el empleador y el Estado. El *National Insurance*, creado por el entonces Primer Ministro Lloyd George, constaba de dos partes. La parte I correspondiente a ese sistema de cotización tripartito obligatorio para asegurar al trabajador contra los riesgos de una pérdida del ingreso como consecuencia de la enfermedad; y la parte II, correspondiente a un esquema también tripartito y obligatorio para afrontar los problemas del trabajador ocasionados por el desempleo. Ambos derechos restringidos exclusivamente al propio trabajador, sin beneficio para los familiares o dependientes del mismo. Todos los casos excluidos de la seguridad social, incluyendo los trabajadores que hubieran agotado su periodo de elegibilidad, pasaban a formar parte automáticamente de la competencia de las autoridades locales administradoras de la asistencia social basados en los mecanismos tradicionales de la averiguación de recursos y del otorgamiento de una ayuda reducida al mínimo nivel posible.⁸

⁶ George, *op.cit.*, p. 17.

⁷ Hay, J.R. *The Development of British Welfare state*. London, Edward Arnold, 1978.

⁸ Fraser, *op. cit.*

Durante los años posteriores y hasta el momento de la crisis del 29, el seguro social liberal va extendiéndose a gran parte de la población trabajadora dependiendo de las circunstancias de cada momento, aunque resulta por demás paradójico que durante los años más duros de la crisis (1930-32) se reviertan muchos de los avances que se habían consumado en ese periodo. Muy lejos todavía de la aceptación de una política estatal más intervencionista, la crisis conlleva un retorno a políticas ortodoxas deflacionarias y a la aparición de una enorme masa de desempleados quienes, de una u otra forma, quedaban sujetos a las prácticas disuasivas de la *Poor Law*, en esta ocasión bajo su nueva fachada de lo que se denominó la *Public Assistance Authority*.

El inicio de esta segunda etapa, que abarca la Primera Guerra Mundial y el periodo de entreguerras, es mucho más lenta y desigual que la anterior, pero está caracterizada por el impacto de la transición capitalista y la recomposición de la clase obrera sobre la estructura económica, política y social de la Gran Bretaña. Aparecen diversas legislaciones e instituciones de bienestar entre las que destacan: la *Maternity and Child Welfare Act* de 1918; la *Housing and Town Planning Act* de 1919; una versión modificada de la *Unemployment Insurance Act* en 1920; la *Widow, Orphans and Old-Age Act* de 1925; el informe *Hadow* sobre educación de 1926, junto con los avances en la estructura y organización educativas; finalmente, la *Unemployment Act* de 1934.⁹

De todos ellos, vale la pena destacar la *Unemployment Act* y la creación complementaria del *Unemployment Assistance Board*, puesto que el rasgo característico de esos años será justamente el elevado nivel de desempleo y las luchas de los trabajadores organizados en las nuevas estructuras sindicales de masa. La década de los veinte y los años posteriores a la aparición de la crisis, pero sobre todo la experiencia de la Huelga General de 1926 crearon una atmósfera de resentimiento entre la clase trabajadora que permitió la radicalización e incluso el triunfo electoral del Partido Laborista. Si bien es cierto que éste duró muy poco en el poder (unos meses en 1923 y nuevamente en 1929-31), el proceso de radicalización sentó las bases de un continuo fortalecimiento del movimiento obrero a lo largo de toda la Segunda Guerra Mundial. A pesar de la derrota de la clase obrera en 1926, la constante amenaza a la estabilidad política de Gran Bretaña provocó un cambio de actitud en el gobierno que nuevamente echó mano de las políticas de bienestar para tratar de restablecer el control de los acontecimientos.

⁹ Saville, *op.cit.*, pp. 64-69; George, *op.cit.*, pp. 14-21; Fraser, *op.cit.*, cap. 9.

De manera recíproca, las pautas que guiaron las políticas de bienestar hasta antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial obedecieron a diversas estrategias e iniciativas del capital así como a los intereses del Estado británico. Los sectores empresariales manifestaron repetidamente su interés en el desarrollo de las políticas de bienestar promovidas por el Estado en concordancia con las transformaciones de la empresa y del ciclo económico. Bajo las condiciones de una empresa dependiente de las habilidades del trabajador calificado, el empresario prefirió esquemas internos de bienestar con el objeto de preservar para su utilidad esa clase de calificación profesional, mientras que la generalización de la fuerza de trabajo menos calificada condujo, en los años subsiguientes, a una aceptación de los sistemas externos (estatales), mucho más homogeneizadores de las condiciones comunes que comenzaban a compartir la mayor parte de las empresas, en todos los casos anteponiendo un criterio de eficiencia y disciplina.¹⁰ Sin embargo, las actitudes empresariales, tanto como las gubernamentales, no se expresan permanentemente en favor de una sostenida evolución de las políticas de bienestar, no sólo porque la amenaza de revolución se extingue apresuradamente con los sucesos del 26, sino también porque el espíritu de la época no contempla aún una estrategia de regulación capitalista diferente en su esencia a la ideología liberal.

Esta evolución desigual de las políticas de bienestar, a saltos y realizada de manera poco sistemática, posee un punto de unificación histórica que va a modificar la articulación de los servicios sociales con el resto de la economía y la sociedad británicas. Se trata de la Segunda Guerra Mundial que trae como consecuencia el surgimiento de la aceptación general de un sistema de bienestar social sobre bases aparentemente universalistas, destinadas a superar definitivamente el carácter selectivo prevaleciente con anterioridad.

Durante la fase de la guerra se revierte la posición defensiva del movimiento obrero y las nuevas estructuras sindicales comienzan a cobrar relevancia en el balance de fuerzas nacional y en la toma de decisiones políticas. El papel intervencionista del Estado se vuelve imprescindible para la conducción de la economía y la guerra, y lo será también, desde la perspectiva empresarial, para llevar a cabo la reconstrucción económica de la posguerra. Este giro en la articulación de las relaciones sociales y las experiencias cotidianas durante la

¹⁰ Hay, J.R., *op.cit.*, p. 56.

guerra, tales como las evacuaciones de las ciudades, el racionamiento y las situaciones igualitarias, tienen un impacto sin precedentes en la forma de estructurar bases sociales diferentes para la siguiente etapa.

En este ambiente propicio, el *Beveridge Report (Report on Social Insurance and Allied Services)*¹¹ es el documento que mejor capta el propósito de la época y que mayor influencia tendrá en el delineamiento final de las diferentes leyes que ponen en movimiento el sistema de bienestar de la posguerra. El documento propone un esquema comprehensivo de seguridad social, capaz de combatir a lo que Beveridge llamó los "cinco gigantes": la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y el desempleo;¹² al tiempo genera una enorme reacción a nivel nacional e internacional debido a su propuesta de crear un sistema de seguridad social universal que abarque los problemas de enfermedad, desempleo y vejez tanto del trabajador como de su familia, con base en contribuciones fijas e iguales para todos los trabajadores y con beneficios también fijos e iguales para todos, al margen del estatus social de cada uno y de su ingreso personal. Incluye, además, la propuesta de un nuevo esquema de pensiones de retiro para las viudas y ancianos, así como una serie de subsidios familiares (*Family Allowances*). Establece también la necesidad de crear un sistema de pagos por accidentes de trabajo e invalidez, por maternidad, así como ayudas en efectivo para afrontar los servicios funerarios. Más aún, el *Beveridge Report* sugiere, en un acto netamente original, la creación de un servicio nacional de salud para beneficio de toda la población, sin exclusión de ninguna persona y para lo cual habría de crearse un ministerio especial para hacerse cargo de la nueva institución en una modalidad administrativa que englobara todos los sistemas de salud existentes hasta ese momento.¹³

Pese al éxito del informe, el gobierno de coalición de Churchill no llevó a cabo ninguna acción específica para dar curso a las sugerencias ahí contenidas (esta tibieza de Churchill, a decir de los estudiosos del periodo, parece haberle costado la elección de 1945) y será entonces el movimiento obrero, a través del Partido Laborista, el que recoja las propuestas iniciales. Primero, para influir en la elaboración de los documentos oficiales (*White Papers*) que vendrían a detallar

¹¹ Beveridge, William, *Las bases de la seguridad social*. México, FCE, 1987, pp. 72-92.

¹² George, V. y Wilding, P., *Ideology and social welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 1985, pp. 63-65.

¹³ Beveridge, William, *op.cit.*, pp. 72-92; Sleeman, J.F., *The Welfare State. Its aims, benefits and costs*. Allen & Unwin Ltd., London, 1974, p. 199...; George, *op.cit.*, pp. 20-26; Fraser, *op.cit.*, pp. 207-222.

con mayor precisión la forma de poner en marcha las nuevas decisiones. En febrero de 1944 se redactó el *White Paper* sobre el Servicio Médico Nacional (National Health Service), en mayo del mismo año apareció el *White Paper* sobre empleo, y en septiembre otros dos sobre el seguro social (National Insurance) y el pago por accidentes de trabajo (Industrial Injuries). El tipo de Estado del Bienestar así delineado surgirá con la toma del poder por parte del Partido Laborista como resultado de las elecciones de 1945.

En medio de este recuento de las instituciones que van a conformar el Estado del Bienestar de la posguerra, vale la pena destacar un elemento que subyace como contenido ideológico del *Beveridge Report* y que será determinante para las políticas de bienestar que se suceden en la siguiente etapa del desarrollo capitalista. Con la excepción del innovador sistema del National Health Service (NHS), el Informe se limitaba a recoger las experiencias de las políticas e instituciones sociales anteriores, y que hasta entonces se habían desarrollado de una manera disgregada y selectiva, para darles una configuración más integrada, "universalista", y con una mayor uniformidad administrativa. Aquí conviene subrayar los mecanismos de contribución tripartita, el establecimiento de beneficios en efectivo fijos e iguales para los demandantes, y la idea original de establecer un mínimo de subsistencia que funcionara como una línea fronteriza indispensable para determinar el monto de los beneficios. Sin embargo, junto con ello también se incorporaron aquellos elementos de diferenciación social que habían caracterizado hasta el momento todas las políticas de bienestar: de nueva cuenta se afianzó la distinción entre la autosolidaridad obtenida por los trabajadores a partir de sus cotizaciones a los fondos de la seguridad social, y el estigma social de los beneficios proporcionados a los desposeídos sobre la base de los mecanismos del *means test*. En todo caso, el aspecto distintivo del Informe se refiere a la idea de Beveridge de articular el Estado del Bienestar con las políticas de reconstrucción económica a la terminación del conflicto armado, de tal suerte que la creación de las instituciones de bienestar quedaba ligada a la aceptación de las políticas keynesianas de pleno empleo.¹⁴

Así, pues, en el contexto de las transformaciones sociales impulsadas por la guerra, el Partido Laborista emprende el programa de reforma social a lo largo de los primeros años de la posguerra, que habría de extenderse a las diversas

¹⁴ George, V. y Wilding, P., *op.cit.*, p. 65.

sociedades capitalistas europeas. Como primera medida, el gobierno puso en funcionamiento (1945) los subsidios familiares, *Family Allowances*, aprobados en 1944 bajo un esquema de financiamiento con recursos proporcionados por el Ministerio de Hacienda (Chancellor of the Exchequer). En julio de 1946 se convirtió en ley el *National Insurance* en su modalidad de pagos por accidentes e incapacidades de trabajo, *Industrial Injuries*, financiado bilateralmente con las aportaciones patronal y del trabajador y sin limitaciones a la recepción del derecho en función de la cantidad de contribuciones del trabajador. En 1948 se completó el sistema de seguridad social proporcionando todo tipo de beneficios contra el desempleo, enfermedad, retiro, vejez y muerte.

En 1946 se aprobó también la *National Health Service Act*, aunque tardaría todavía un lapso de tres años para iniciar su funcionamiento. El NHS es probablemente la institución de bienestar más sobresaliente que haya creado el gobierno laborista en ese período, tanto por la importante modificación de los sistemas de salud anteriormente existentes como por los principios ideológicos que permanecieron detrás de su constitución. Por su naturaleza, contenida en principio dentro del *Beveridge Report* y después en el *White Paper* de 1944, el NHS fue diseñado para convertirse en el complejo más universalista de todos los que componen el Estado del Bienestar pues debería otorgar sus servicios a toda la ciudadanía británica (incluyendo también a todo inmigrante) independientemente de su estatuto, ingreso y condición social.

Para cumplir estos propósitos, el NHS debería financiarse a través de las contribuciones y cuotas de sus beneficiarios en un esquema administrativo semejante a un seguro, sin embargo, en la práctica, su funcionamiento terminaría por depender básicamente de las transferencias proporcionadas por el Ministerio de Hacienda y por consiguiente de los impuestos, lo que convirtió a esta institución en una de las formas más importantes de distribución del ingreso. Por otra parte, la fundación del NHS implicó una reorganización estructural de los servicios médicos hospitalarios y de especialidad que con anterioridad se encontraban sumamente dispersos, administrados por diversas instituciones como el *Factory Inspectorate*, el *School Inspectorate*, las *Poor Law Authorities*, el *Board of Trade*, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, logrando de esta forma su integración en un sólo sistema. Sin embargo, el NHS tuvo que enfrentar diversos problemas de costos, de administración y, sobre todo, de resistencia por parte de la profesión médica que se oponía a la posibilidad de convertirse en un cuerpo asalariado del Estado y al ejercicio de una práctica colectiva que afectara

sus intereses de obtención de ganancias privadas. Al momento en que el gobierno laborista, representado por el ministro de salud Aneurian Bevan, consiguió después de tres difíciles años poner en funcionamiento el NHS, puede decirse que quedó consolidada la estructura del Estado del Bienestar.¹⁵

El sistema institucional que compone el Estado del Bienestar británico, en este sentido institucional del término, quedó constituido como un "sistema de organización social que restringe las operaciones del mercado libre en tres formas principales; designando ciertos grupos, como los infantes o los trabajadores fabriles, cuyos derechos quedan garantizados y cuyo bienestar está protegido por la comunidad; proporcionando servicios tales como la atención médica o la educación, de tal manera que ningún ciudadano deba ser privado del acceso a ellos; y transfiriendo pagos que mantengan el ingreso en tiempos de excepcional necesidad, tales como la dependencia de los padres, o de interrupción de ingresos causados por circunstancias tales como la enfermedad o el desempleo".¹⁶

El Estado del Bienestar británico comprende servicios en efectivo y servicios en especie. En lo que respecta a los primeros, correspondientes al sistema de seguridad social, se encuentran el National Insurance (General and Industrial Injuries); la National Assistance, Supplementary Benefits desde 1966; los Family Allowances y las War Pensions; y, respecto a los segundos, el National Health Service; Education (transformada estructuralmente en 1944 por medio de la llamada Butler's Education Act); los Welfare Services (servicios personales para los niños, minusválidos, ancianos); y la vivienda (Housing).¹⁷

3. Gasto Público y Bienestar

En el análisis del Estado del Bienestar se privilegia el estudio del tamaño y la cobertura social de los sistemas; en realidad, aunque estos indicadores revisten

¹⁵ Gregg, *op.cit.*, pp. 49-65.

¹⁶ Fraser, *op.cit.*, p. XXII.

¹⁷ El objetivo de este artículo se circunscribe al análisis del Estado del Bienestar en el contexto de la expansión capitalista de la posguerra, por esta razón sólo hago referencia a la evolución histórica de las instituciones en la medida que esta contribuye a ilustrar la argumentación más general. Una cronología detallada de las instituciones y políticas de bienestar aparece en el trabajo de Fraser, *op. cit.*; una narración de la constitución del Estado del Bienestar a partir de 1945 el libro de Gregg, *op. cit.*; sobre la administración de las instituciones el trabajo de Brown, R.G.S., *The Management of Welfare*. Glasgow, Fontana-collins, 1975, p. 317; y para la legislación de los servicios sociales británicos los dos volúmenes del trabajo de Rubiol, Gloria, *Los Servicios Sociales II: leyes de Servicios Sociales en Europa*. S. XXI Ed., Madrid, 1985, p. 422.

una importancia central para su entendimiento, un enfoque cuantitativista del Estado del Bienestar sólo expresa los rasgos más fehacientes de la transformación en las estrategias de regulación capitalista dentro de las cuales se inserta el propio desarrollo de las instituciones sociales.

El hecho de que se verifique un importante crecimiento de la participación estatal en la reproducción del trabajador y en el establecimiento de nuevas normas de consumo presupone, a su vez, que el Estado del Bienestar se corresponde con un cierto tipo de política tributaria y presupuestal, con una forma particular de gestionar la política monetaria (al nivel del control del dinero y del crédito), así como una determinada política industrial, comercial y urbana; de otra manera sería impensable la provisión de servicios y bienes en la escala y con las características del Estado del Bienestar contemporáneo. Por esta razón, la difusión del keynesianismo en la posguerra, bajo la denominación que se le quiera dar, conlleva inherentemente la expansión del gasto público en el área de los servicios sociales. La creación del Estado del Bienestar no es entonces el resultado de una mera extensión de los servicios de bienestar que se proporcionaban desde el pasado sino que representa una modificación sustancial de las estrategias globales de regulación capitalista, de las cuales la magnitud de los servicios proporcionados apenas es un indicador, espectacular, de la naturaleza de las relaciones sociales que se instauran durante la posguerra.

Por otra parte, es importante señalar que el surgimiento del Estado del Bienestar trasciende las tareas generales del Estado capitalista, puesto que no se limita a compensar algunas inequidades sociales que no resuelve el ingreso proveniente del mercado —no se trata solamente de un “salario indirecto”— sino que involucra paralelamente una provisión de valores de uso que se consideran un “beneficio social”, es decir, que emanan directamente del hecho de crear una responsabilidad colectiva para el Estado con relación a la sociedad, a pesar del carácter relativo y desigual que poseen semejantes “beneficios sociales”.

El periodo de la posguerra se caracteriza por la creciente participación estatal dentro de la economía y, sobre todo, por la creciente disposición estatal de los recursos nacionales reflejada en el gasto público. Aunque durante las décadas de los cincuentas y sesentas se verifican superávits fiscales en las cuentas de gastos corrientes, el gasto público continúa elevándose con relación al Ingreso Nacional, y dicho incremento se refiere fundamentalmente al desarrollo social. Así, en la misma medida que el gasto público total, con relación al Producto Nacional Bruto (PNB) va

creciendo por encima del 40% durante la fase de la posguerra hasta alcanzar el 58% en 1975, el gasto público en servicios sociales se mantiene por encima del 16% también con relación al PNB, hasta alcanzar su nivel máximo del 28.8% en 1975. Más aún, dicho incremento es más que proporcional al crecimiento del gasto total, ya que para 1975 viene a representar más del 50% de éste, proceso que revela sin lugar a dudas la importancia del Estado del Bienestar dentro de las políticas económicas keynesianas.

CUADRO No. 1.
EL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN EL REINO UNIDO
Porcentaje del PIB a costo de factores (1)

	1910	1921	1931	1937	1951	1961	1971	1975
Total de los servicios sociales	4.2	10.1	12.7	10.9	16.1	17.6	23.8	28.8
Seguridad Social	4.7	6.7	5.2	5.3	6.7	8.9	9.5	
Bienestar	1.1*	1.8*	1.8*	4.5*	0.3	0.7	1.1	
Salud					4.1	5.1	6.0	
Educación	2.2	2.8	2.6	3.2	4.2	6.5	7.6	
Vivienda	2.1	1.3	1.4	3.1	2.3	2.6	4.6	
Infraestructura	0.7	0.6	1.0	1.0	3.6	4.8	6.3	6.8
Industria	1.8	4.5	3.2	2.8	6.9	4.9	6.5	8.3
Administración								
de Justicia	0.6	0.8	0.8	0.7	0.6	0.8	1.3	1.5
Defensa	3.5	5.6	2.8	5.0	10.8	7.6	6.6	6.2
Intereses de la Deuda y otros	1.9	7.7	8.2	5.2	6.9	6.3	5.9	6.3
Total Gasto Estatal	12.7	29.4	28.8	25.7	44.9	42.1	50.3	57.9
Total Ingresos Estatales	11.0	24.4	25.0	23.8	42.7	38.5	48.6	46.6
Necesidades de Endeudamiento	1.7	5.0	3.8	1.9	2.2	3.6	1.7	11.3

* (Bienestar y Salud)

(1) Se refiere al valor de los recursos productivos usados en la elaboración del producto, lo que excluye impuestos indirectos e incluye subsidios. A diferencia del cálculo del PIB a precios de mercado que incluye los impuestos indirectos y excluye los subsidios. Es importante utilizar el primer cálculo porque resalta la actividad estatal a través de los subsidios.

FUENTES: A Peacock y D. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the UK*, 2da edición, Allen and Unwin, 1966; CSO, *Social Trends*, HMSO. Citado por Gough, Ian, *The Political Economy of The Welfare State*. Mac Millan Ress, Hong Kong, 1981, p. 196.

El mayor peso relativo del Estado del Bienestar dentro del gasto público total es expresión a su vez de una modificación de la participación de otros rubros, como el de Defensa y el Servicio de la Deuda Nacional, que disminuyen su relación con el gasto total en la medida que crece el gasto en servicios sociales. Así por ejemplo, si en 1938 los gastos de Defensa absorbieron el 29.7% del total, mientras que los gastos por concepto del servicio de la Deuda y los servicios sociales lo hacían en un 13.3% y 37.7%, para 1970 Defensa ocupó el 11.4%, el servicio de la Deuda el 9.8% y los Servicios Sociales el 47.1% con relación al gasto total.¹⁸ Pero aún si se considera el incremento porcentual de los diversos sectores que componen el gasto público total (incremento resultante del crecimiento absoluto del gasto total), se puede apreciar que los servicios sociales han incrementado su participación con relación al PNB en una dimensión mucho más significativa que los demás.¹⁹

Este espectacular crecimiento del gasto y, por consiguiente, del costo de los servicios sociales proporcionados por el Estado expresa no sólo su volumen sino también la parte creciente del gasto que se destina al pago de sueldos y salarios del personal empleado en esas instituciones. Indudablemente, el Estado del Bienestar resume dos de las características más elementales de la política keynesiana, esto es, la creación de demanda y de empleo. En el periodo de 1959-1974, el empleo en el sector público creció a una tasa del 15%, mientras que el empleo en el sector privado sólo lo hizo en un 3%.²⁰ Sin embargo, a pesar del creciente peso relativo del empleo en el sector público, vale la pena destacar que las casi tres quintas partes del gasto público en bienestar fueron destinados a la adquisición de bienes y servicios, y sólo una quinta parte a las remuneraciones.²¹

Por supuesto, el crecimiento de los gastos sociales está relacionado con el incremento real de la dimensión del Estado del Bienestar, aunque ello no representa necesariamente un mejoramiento de los servicios proporcionados sino que obedece más bien a cuatro causas fundamentales que menciona Gough:²²

¹⁸ Sleeman, *op.cit.*, p. 3.

¹⁹ *Ibidem.* p. 106.

²⁰ Gough, Ian, *The political economy of the Welfare State*, Reimp. Hong Kong, Macmillan Press, 1983, p. 83.

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*, pp. 85-94.

- a) la elevación de los costos relativos;
- b) cambios en la estructura poblacional;
- c) nuevos y mejores servicios; y,
- d) crecientes necesidades sociales.

El hecho de que el gasto público en bienestar haya mantenido una tendencia creciente, a diferencia del gasto en cuenta corriente, debe interpretarse como algo más que la realización de "gastos sociales" con el objeto de lograr la legitimación del Estado. Las instituciones sociales que genera el Estado del Bienestar forman parte de la cadena reproductiva del capital sea a través de la demanda de bienes y servicios al sector privado o simplemente por el incremento a la propensión a consumir producto de las transferencias monetarias del sistema de seguridad social.

A este respecto, el Estado del Bienestar consiguió los logros más importantes de la estrategia keynesiana a través de la redistribución del ingreso. Está fuera de discusión que estas políticas de redistribución no suprimieron las grandes desigualdades en la posesión de la riqueza o en la recepción de ingresos entre las diferentes clases,²³ pero lo que se está tratando de destacar aquí es la importancia del Estado del Bienestar en la reproducción capitalista y en la contención del conflicto social. En este sentido, el hecho de que el gasto público creciente de la posguerra fuera financiado por la vía tributaria y no de los déficits fiscales, demuestra que los servicios sociales fueron el instrumento redistributivo que permitió alterar la constelación de las relaciones sociales en Gran Bretaña, a diferencia no sólo de las consabidas políticas fiscales sino también de las políticas tributarias. Aun considerando el carácter progresivo de los impuestos directos en la posguerra, estos fueron compensados por el efecto regresivo de los impuestos indirectos; de hecho, la política tributaria tendió a neutralizarse en lo que se refiere a su carácter redistributivo y el peso del mismo se concentró en el gasto público. A pesar de sus deficiencias, este fue el logro fundamental del Estado del Bienestar.²⁴

Si se deja de lado la proporción de los salarios y sueldos en el ingreso nacional, debido a la dificultad para diferenciar entre las percepciones de los trabajadores

²³ Blackburn, Michael, "La sociedad desigual" en, Blackburn y Cockburn, *La crisis de los sindicatos laboristas*, Madrid, Ed. Ayuso, 1972, pp. 33-56.

²⁴ Sleeman, *op.cit.*, pp. 119-135.

y de los empleados, la participación en el ingreso global del 10% de la población de más altos ingresos, antes del pago de impuestos, fue del 33.1% en 1949 contra el 26.8% en 1973-74; mientras que la participación del 20% de más bajos ingresos fue del 5.4% en 1949 contra el 6.25% en 1973-74, también antes de los impuestos. Si observamos estos mismos estratos después del pago de impuestos es indudable que los años de la posguerra siguieron un curso más igualitario y redistributivo que en épocas anteriores, puesto que el 10% de más altos ingresos recibió un ingreso porcentual, con relación al total, del 27.1% en 1949 y del 23.6% en 1973-74; al tiempo que la participación del 10% de más bajos ingresos pasó del 6.5% en 1964 al 7.5% en 1973-74.²⁵

Este proceso, nada espectacular si se quiere, fue resultado de la transferencia de recursos de los estratos de más altos ingresos al Estado por la vía tributaria y, ulteriormente, la elevación de los ingresos de los estratos más bajos como resultado de los beneficios sociales proporcionados por el Estado (esto es, ingreso más prestaciones sociales). Así, el 10% más alto entregaba el 23.5% de sus ingresos como impuesto en 1959 y el 29.1% en 1974-75; mientras que el 20% más bajo contribuía como impuestos con el 0.1% de sus ingresos en 1959 y el 1% en 1974-75. Considerando el ingreso neto que resulta de los ingresos originales, más los beneficios en efectivo y en especie, menos los impuestos directos e indirectos, tenemos que el 10% más alto modificó su participación en el ingreso total de un 26.4% bruto a un 23.7% neto en 1974; mientras que el 20% más bajo pasó de una participación bruta del 3% a un ingreso neto del 7.8%, también en 1974.²⁶

Puede decirse que las tendencias esbozadas hasta aquí acerca de la Gran Bretaña son extensivas en sus lineamientos generales a la mayoría de los países capitalistas (con la notable excepción de los Estados Unidos y Japón) (Cuadro No.2.), aunque es verdad que las características específicas de cada país y los métodos propios para llevar a cabo las mediciones tienden a resaltar algunas diferencias importantes.

²⁵ Pollard, Sidney, *The Development of the British Economy*. 3a. ed., London, Edward Arnold, 1983, pp. 316-317.

²⁶ *Ibidem*, pp. 317-318.

CUADRO No. 2.

**GASTO SOCIAL EN EL INICIO DE LOS SETENTAS:
PRINCIPALES PAÍSES DE LA OECD
(% del PIB)**

País	Mantenimiento del Ingreso	Salud	Educación	Total
G.B.	7.7	4.9	5.6	18.2
E.U.	8.0	3.1	6.0	17.1
Japón	2.8	3.5	3.6	9.9
CCE	10.6	—	5.1	—
Francia	12.4	5.5	4.5	22.4
Alemania	12.4	5.5	4.2	22.1
Italia	10.4	5.3	4.0	19.7
Canadá	7.3	5.4	7.7	20.4
Suecia	9.3	7.3	7.1	23.7
OECD*	8.7	4.8	4.6	18.1

* Todos los países de la OECD.

FUENTE: OECD, Public Expenditure on Income Maintenance Programmes (July 1976), Public Expenditure on Health (July 1977), Public Expenditure on Education. Citado en Gough, *op. cit.*, p.79.

Visto en esta perspectiva internacional, el Estado del Bienestar británico se creó como un sistema más comprehensivo que el de otros países y con una estructura organizativa más simple en lo que concierne a la manera de financiar los beneficios. Diferencia que deriva de la concepción británica original, según la cual los servicios sociales deberían ser proporcionados por el Estado con un carácter general y fijo para toda la población sin consideración del nivel de ingreso y de vida, en contraste con otros países europeos y los Estados Unidos, en donde prevaleció un criterio en que los beneficios estarían ligados al nivel de ingresos, en una concepción liberal de la autosolidaridad.

4. El carácter capitalista del Estado del Bienestar

La importancia de los servicios sociales para la reproducción capitalista trasciende el marco de las políticas redistributivas que derivan del gasto público. Existen

otras funciones igualmente efectivas que son inherentes a la naturaleza del Estado del Bienestar. En primer lugar, su función en la reproducción y la disciplina de la fuerza de trabajo; en segundo, su capacidad fetichizante y fragmentadora del conflicto; y, por último, su función en la centralización y refuncionalización de los problemas de bienestar en una dimensión "universalista" y corporativista. Veamos ahora la primera función.

En un sentido más amplio, el Estado del Bienestar puede definirse como la utilización del poder del Estado para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto la que se encuentra ocupada como la que forma parte del llamado ejército industrial de reserva. Y lo hace a través de diversas formas: alterando el ingreso del trabajador por la vía de los beneficios económicos de la seguridad social, regulando y controlando los bienes y servicios que consume la población, subsidiando el consumo de dichos bienes y servicios, o simplemente proporcionándolos gratuitamente en forma directa o a costos muy reducidos; en una palabra, incidiendo directamente sobre las normas de consumo de la sociedad capitalista.²⁷

Pero cualquiera que sea la forma en que participe el Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, lo hace de una manera que subordina al trabajador por medio de las instituciones que integran el Estado del Bienestar.

El sistema de seguridad social no limita su actividad a la reproducción de aquellos sectores de la población trabajadora que han sido expulsados del proceso de la producción. Por el contrario, la importancia principal de esta institución reside en el papel que juega con relación a otros sectores de la clase obrera.

En primer lugar, un determinado nivel de beneficios provenientes de la seguridad social genera una gran presión sobre el precio de la fuerza de trabajo al establecer un nivel de vida mínimo estandarizado y oficial por debajo del nivel de ingreso del resto de los trabajadores. Como consecuencia, el sistema de seguridad social no sólo mantiene una presión desfavorable sobre la población trabajadora ocupada sino que estimula a los individuos que se encuentran desocupados a ofrecer su trabajo en condiciones menos favorables que las anteriores. En segundo lugar, el sistema de seguridad social preserva la fuerza

²⁷ Gough, *op.cit.*, pp. 45-46.

de trabajo como un valor de cambio potencial para el momento en que el desempleado pueda ser reincorporado al proceso productivo. En tercer lugar, el sistema se hace cargo de aquéllos que no se encuentran en condiciones de trabajar debido a circunstancias como la edad, el nivel de entrenamiento o la inestabilidad laboral pero que, todos ellos, están sujetos a ser reincorporados a la relación salarial. Por último, el sistema impone disciplina y restricción sobre el trabajador al establecer condiciones y límites para la recepción de los beneficios.²⁸

Existen diversos ejemplos que ilustran estas tendencias, como los recortes al fondo de desempleo; la antigua norma de la “detención del salario” (*wage stop*); la “norma de las cuatro semanas” (*four week rule*), según la cual se trata de forzar a los desempleados no “justificados” a buscar empleo ante la amenaza de perder sus beneficios; la cláusula de los que “no están verdaderamente buscando trabajo” (*non genuinely seeking work*); la “norma de las seis semanas” (*six week rule*) por medio de la cual los beneficios del seguro social para los desempleados pueden ser suspendidos por seis semanas a consecuencia de una pérdida “injustificada” de empleo; la discriminación de las mujeres por el sistema de seguridad social.²⁹

La atención médica proporcionada por el Estado, para tomar otro ejemplo, funciona también como un importante medio de reproducir la fuerza de trabajo: los trabajadores tienen que estar en condiciones de salud que les permitan laborar cada día. Lo que es importante en este caso es el hecho de que dicha reproducción no puede ser realizada por el propio trabajador, sino que requiere la participación del Estado en una forma de reproducción colectiva de la fuerza de trabajo.

Analizando la atención a la salud como un todo, se puede encontrar un elemento predominante que contribuye a la reproducción de las relaciones capitalistas. En primer lugar, la provisión de salud involucra la creación de aptitudes físico-mentales para lograr la eficiencia productiva. En segundo lugar, los servicios de salud aspiran a reproducir la nueva generación de trabajadores y consumidores, especialmente en lo que respecta a las actividades reproductivas de la mujer. En tercero, los servicios médicos reproducen la fuerza de trabajo a un nivel ideológico, actuando como una poderosa agencia de control social: legitiman el capitalismo al exaltar la naturaleza científica de las prácticas médi-

²⁸ Ginsburg, Norman, *Class, capital and social policy*. London and Basingstoke, Macmillan Press, 1979, pp. 47-49.

²⁹ *Ibidem*, pp. 68-80.

cas; legitiman la división social del trabajo existente al reproducir el papel subordinado del trabajador a través de la relación médico-paciente; fetichizan el Estado al mostrarse a sí mismos como producto de una institución benevolente preocupada por la salud de los ciudadanos.³⁰

Existen otras áreas dentro del NHS que pueden ilustrar la burocratización y la actitud controladora del Estado del Bienestar. La utilización de trabajo femenino y de inmigrantes como una forma de disminuir los costos de mano de obra, además de las diferenciaciones sexuales y raciales que esto implica; el patrón de fragmentación y especialización del trabajo que reduce la solidaridad entre los diferentes estratos de los trabajadores;³¹ la asignación de recursos en beneficio de la medicina curativa (*teaching hospitals*) en lugar del apoyo para el tratamiento de las enfermedades crónicas.³²

El análisis de la política habitacional es importante para comprender la manera como el Estado ha controlado el Estado del Bienestar a través de mecanismos de financiamiento y de gasto.

Con referencia a la vivienda estatal (*Council Housing*), la participación del Estado británico es más importante que el resto de sus contrapartes europeos y los Estados Unidos. El problema habitacional es uno de los pilares del sistema de bienestar, junto con el NHS y el sistema de seguridad social, pero, a diferencia de otros, la vivienda en Gran Bretaña no es controlada predominantemente por el Estado ni la vivienda estatal representa el corazón del complejo habitacional en su conjunto.³³

Lo que es particularmente importante es la forma a través de la cual el Estado controla los programas de vivienda. Primero, a través del "*loan sanction*" mediante la cual el gobierno controla las acciones de crédito de los consejos locales. Segundo, por medio de los subsidios del Ministerio de Hacienda a la vivienda estatal que le permiten moldear la política local. Y, por último, a través del llamado "*cost yardstick*" que establece un tope máximo al gasto en cualquier forma de vivienda estatal local.³⁴ Estas tres formas de control revelan el control

³⁰ Doyal, Lesley, *The Political Economy of Health*. London, Pluto Press, 1979, pp. 37-43.

³¹ *Ibidem*, p. 207.

³² *Ibidem*, pp. 194-200.

³³ Ginsburg, *op.cit.*, p. 139.

³⁴ *Ibidem*, pp. 143-145.

que ejerce el gobierno central a través del gasto público sin la necesidad de intervenir directamente en los programas de vivienda. Por su parte, la utilización de la política de gasto público en vivienda también ha ilustrado tempranamente cómo puede funcionar para emprender los recortes presupuestales en contra de las condiciones de vida de la clase trabajadora.

5. Universalismo y corporativismo en el Estado del Bienestar

Pero incluso si trasladamos el análisis del Estado del Bienestar desde esta modalidad un tanto evidente y funcionalista, hacia los fundamentos ideológicos y corporativos que le son propios, también se puede descubrir una gran eficacia en el cumplimiento de sus tareas de integración y de control.

Aunque el rasgo más popularizado del Estado del bienestar de la posguerra fue su ruptura con las políticas selectivistas del pasado y la introducción de principios universalistas en el otorgamiento de los servicios sociales, su conformación práctica reveló simultáneamente una enorme capacidad para reproducir la desigualdad social y para debilitar la radicalidad de los programas político-electorales.

En efecto, como lo señala Titmuss en una actitud crítica sobre sus primeras concepciones más optimistas, reducir el análisis de las políticas de bienestar, antes y después de la guerra, a la contraposición simplista entre “universalismo” vs. “selectivismo” manifiesta una postura bastante ingenua con relación a la realidad de lo que sucedió con el Estado del Bienestar de la posguerra. No basta considerar la naturaleza del Estado del Bienestar a partir de su capacidad de proporcionar beneficios a la totalidad de la sociedad con criterios que no impliquen un estigma para quiénes los reciben, sino que también es necesario poner en tela de juicio el concepto mismo de “bienestar” o de “beneficiarios”. El énfasis en la utilización de estos conceptos frecuentemente tiende a oscurecer el hecho fundamental de que para muchos consumidores los servicios sociales utilizados no son de ninguna manera beneficios, ni mucho menos incrementos de bienestar; más bien, representan compensaciones parciales por los “des-servicios” y por los costos e inseguridades que resultan de una sociedad industrial urbana rápidamente cambiante. Son parte del precio que pagamos a cierta gente por soportar parte de los costos del progreso de otra gente; es el precio que compensa la obsolescencia de las habilidades del trabajador, el desempleo, los retiros prematuros, los destrozos

urbanos, la existencia de tugurios, la contaminación ambiental, y ciento y un más des-servicios generados socialmente. "Estos son los des-bienestares causados socialmente, las pérdidas involucradas en los logros agregados de bienestar".³⁵

El Estado del Bienestar, sin embargo, también posee los recursos y las instancias para contrarrestar los efectos desestabilizantes de ese "des-bienestar".

La tremenda ola expansiva del capitalismo de la posguerra hizo innecesaria durante mucho tiempo la discusión de las funciones y los efectos sociales del Estado del Bienestar; cuestiones como el papel del Estado en la provisión de bienestar, así como sus costos y beneficios no aparecerán sino hasta la década de los setentas.³⁶ Piénsese que el desempleo de los cincuentas y los sesentas fue menor al 2%, de tal manera que los beneficios de la cobertura del sistema de seguridad social, por ejemplo, se concentró mucho más en la población ocupada: en 1956 estaban cubiertos 4.33 millones de hombres y en 1967 8.1 millones que, sumados a los empleados públicos, representaban un total de 12 millones de asegurados, la mitad de la población ocupada en 1956 y las dos terceras partes en 1967. A pesar de ello, no existió un sistema de bienestar equitativo porque, junto con los programas estatales de bienestar, comenzaron a resurgir los esquemas de beneficios y prestaciones ocupacionales en el interior de las diferentes empresas, así como los seguros privados, lo que provocó a fin de cuentas un acentuamiento de la desigualdad entre quienes recibían exclusivamente el beneficio estatal y quienes se beneficiaban de los tres esquemas en su conjunto. Lo mismo sucedió con la aparición del sistema de beneficios de seguridad social relacionado con los ingresos, durante la segunda mitad de la década de los sesentas, que benefició a quienes poseían un ingreso más elevado.³⁷

Será hasta los años setentas, con la terminación de la fase expansiva del capitalismo, cuando se presente la preocupación por los costos de los servicios sociales y cuando se ponga en duda la efectividad del Estado del Bienestar en el logro de sus fines, fundamentalmente como consecuencia de su fracaso en eliminar problemas tales como la desigualdad de oportunidades en la educación y en el

³⁵ Titmuss, R.M., "Welfare State and Welfare Society", Butterworth y Holman, *Social welfare in Modern Britain*. Glasgow, Fontana, 1975, pp. 34-35. También George, V. y Wilding, P., *op.cit.*, pp. 88-89.

³⁶ Wilding, Paul, "The Evolution of Social Administration", Bean, P. y Macpherson, S., *Approaches to Welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 1983, p. 7.

³⁷ George, *op.cit.*, pp. 26-30.

acceso a la atención médica, la eliminación de la pobreza, la reaparición del problema de la vivienda y la permanencia de zonas urbanas hacinadas y empobrecidas.

En buena medida los postulados esenciales del *Beveridge Report* contribuyeron a garantizar la desigualdad en la provisión de bienestar como resultado del reforzamiento de la idea de un seguro social en el que los trabajadores, por medio de sus cotizaciones, estaban creando su propio derecho a recibir los beneficios, en vez de participar de un sistema verdaderamente universal. Por otra parte, tampoco las instituciones sociales fueron capaces de superar plenamente el espíritu degradante de la *Poor Law*, al mantener un organismo asistencial, el *National Assistance Board*, basado en el principio de la averiguación de los medios económicos y de las necesidades de los individuos, así como la norma de que los beneficios recibidos deberían ser inferiores al ingreso que podría percibirse por medio de un empleo.

Pero durante el tiempo en que estas cuestiones no formaron parte de los debates en torno a la naturaleza del Estado del Bienestar, éste afianzó de una manera notable el pacto de la posguerra al extinguir virtualmente toda contraposición ideológica radical en la contienda electoral de los partidos políticos. La bandera de una transformación radical de la sociedad, promovida durante tanto tiempo por el movimiento obrero, fue singularmente sustituida por la aceptación de una evolución gradualista de los servicios sociales, acuerdo que se reflejó de manera general en el tipo de teorizaciones prevaleciente en esa época. De hecho, será también hasta la década de los setentas cuando se verifiquen nuevas transformaciones en los servicios sociales: la reorganización de la escuela secundaria y de los servicios personales de bienestar en 1971 y 1974, la reorganización del NHS en 1974, y el fallido intento para introducir un nuevo esquema de pensiones en 1975.³⁸

La estabilización del conflicto político durante las dos primeras décadas de la posguerra se debió en buena medida a las negociaciones entre el Estado y las organizaciones corporativas del capital y el trabajo. La fase de la posguerra generó así una continua marginación de la importancia de los partidos políticos y el parlamento, y una recurrente utilización de las negociaciones tripartitas en el proceso de la toma de decisiones.³⁹

³⁸ George, *op.cit.*, pp. 26-30; Wilding, *op.cit.*, p. 7.

³⁹ Gamble, A. y Walkland, S.A., *The British Party System and Economic Policy. 1945-1983. Studies in Adversary Politics*. Oxford, Clarendon Press, 1984.

Este corporativismo industrial, de clase, se desarrolló como uno de los productos neokeynesianos más peculiares de la posguerra, pero al mismo tiempo, en el interior de las estructuras burocráticas del Estado del Bienestar, evolucionó otra forma de corporativismo, de grupos, en donde el contenido de clase original quedó virtualmente desarticulado. Esta característica fragmentadora sustentada en el pacto social de la posguerra, en la práctica se demostró mucho más eficiente y estable de lo que fue, en diferentes momentos, el corporativismo industrial, porque sin la necesidad de convocar el acuerdo de las clases pudo generar sus propios mecanismos de integración social, de exclusión entre los grupos y, sobre todo, de legitimación masiva, sin necesidad de recurrir al manejo de una participación política.

La característica central de ese corporativismo de grupos en el interior del Estado del Bienestar se determina porque el Estado, al ejecutar sus políticas de bienestar social, establece relaciones con diversos grupos de interés, sea para obtener los bienes y servicios que luego proporciona, o bien para definir la forma en que los proporciona y distribuye. Por tanto, el ámbito de acción de este tipo de corporativismo se refiere predominantemente a las relaciones de consumo de los servicios sociales. Es aquí donde los intereses de clase son sustituidos por otros intereses de tipo grupal, con asociaciones, organizaciones y sociedades de consumidores. Esta forma de corporativismo logra su objetivo cuando el Estado es capaz de captar esos intereses separados de la clase y los presenta como una cuestión de interés general para toda la sociedad, con la consecuente exclusión de los intereses de aquellos sectores sociales que no pueden ser representados de esta manera.⁴⁰

En otros términos, el corporativismo existente dentro de los servicios sociales ha podido ser eficaz en la medida que ha conseguido consumir la ruptura de la unidad de clase que permitió, durante los años de la guerra, crear el consenso político y social para la fundación del Estado del Bienestar. Así, el contenido apolítico de este nuevo corporativismo es el producto del éxito del Estado contemporáneo en dominar el potencial destructivo del movimiento obrero para darle una figura centralizada y funcional que sólo en apariencia contradice abiertamente el contenido de clase que le dio origen.

⁴⁰ Harrison, M.L. (ed.), *Corporatism and the Welfare State*, Hampshire, Gower, 1984.

Para llevar a cabo este proceso el Estado del Bienestar actuó en tres direcciones: creó un enorme ejército de clientes para el consumo de sus servicios; generó intereses entre los grupos profesionales y semiprofesionales encargados de operar el sistema; y, con el objeto de legitimar y obtener la lealtad masiva hacia el mismo, incorporó a esas masas consumidoras por medio de satisfacer las necesidades que el propio Estado del Bienestar había creado.

Así, por ejemplo, dentro de la compleja red burocrática del sistema de seguridad social, las relaciones entre el Estado y la clase trabajadora aparecen como problemas entre quienes requieren asistencia estatal y los trabajadores sociales. En los servicios de salud, además de las relaciones más evidentes entre las autoridades y las compañías farmacéuticas, cobra una mayor relevancia el nexo entre aquellas y las asociaciones médicas (*British Medical Association, Royal Colleges of Medicine*), así como, por supuesto, entre los médicos y sus pacientes; todo con el objeto de reafirmar el control y la integración de los demandantes de servicios a través de privilegiar a las entidades profesionales.⁴¹ En la vivienda, también se establecen relaciones corporativas entre las autoridades locales y las sociedades financieras de la vivienda (*Building Societies*) o entre aquellas y los grupos de inquilinos, introduciendo iniciativas ideológicas que tienden a reforzar la legitimidad estatal a partir de la generación de valores tales como el individualismo posesivo en la obtención de la vivienda en propiedad⁴². En su conjunto:

Semejantes relaciones corporativas parecen ser más estables que los intentos corporativistas para subordinar al movimiento obrero en la esfera de la acumulación, precisamente porque la construcción del consenso alrededor de los intereses de consumo no discurre repetidamente sobre las contradicciones básicas de la estructura de clase capitalista, y es precisamente porque los menos privilegiados en el área del consumo son característicamente más lentos para organizarse, agitar en contra y resistir su exclusión de la toma de decisiones políticas y de los privilegios de consumo, que son las secciones más explotadas del proceso de acumulación".⁴³

⁴¹ Mercer, G., "Corporatist Ways in the NHS", Harrison, *op.cit.*

⁴² Craig, P. y Harrison M., "Corporatism and Housing Policy: the best possible Political Shell?", Harrison, Malcolm (ed.), *Corporatism and the Welfare State*. Hampshire, Gower, 1984.

⁴³ Coates, David, "Corporatism and the State in Theory and Practice", Harrison, Malcolm (ed.), *Corporatism and the Welfare State*. Hampshire, Gower, 1984, p. 134; también véase London Edinburgh Weekend Return Group, *In and Against the State*. London, Pluto Press, 1980, p. 147.