

John MURPHY, *A Decent Provision: Australian Welfare Policy, 1870 to 1949*, Ashgate, Farnham and Burlington, 2011, xvii + 270 pp.

Según Francis Castles, el sistema australiano de protección social es seguramente el más coherente del mundo, ya que el derecho a las prestaciones se adquiere exclusivamente sobre un criterio de necesidad.¹ Las prestaciones van destinadas únicamente a los más pobres (mediante pruebas de ingresos), el importe de las mismas es igual para todos los beneficiarios, su duración es ilimitada (mientras persista la necesidad), y se financian vía impuestos, fundamentalmente vía impuestos sobre la renta. Las tasas de reemplazo son, sin embargo, muy bajas, por lo que a menudo se ha etiquetado al modelo australiano de «residual». Australia fue, además, un país líder en el desarrollo de la política social a principios del siglo xx, aunque perdió dinamismo en el periodo de entreguerras. Todo ello hace de Australia un caso de estudio particularmente interesante, que ha hecho que en ocasiones se hable de la *vía australiana al bienestar*. El objetivo del libro de John Murphy es, precisamente, tratar de entender por qué y cómo se desarrolló el modelo australiano de protección social desde sus orígenes.

El libro está dividido en nueve capítulos. En los dos primeros se analizan las principales características del sistema australiano de beneficencia en la etapa colonial y los intentos fallidos de reforma que hubo a finales del siglo xix. Dichos intentos tenían por objetivo aumentar el control público sobre las instituciones benéficas, pero se prefirió seguir con un sistema basado en la caridad, de carácter fundamentalmente privado y descentralizado, y solo parcialmente subvencionado por los poderes públicos, tras unos debates muy influenciados por la experiencia de las *poor laws* inglesas. En los capítulos 3 y 4 Murphy analiza los inicios de la política social moderna en Australia. En 1901, tanto en Nueva Gales del Sur como en Victoria, se puso en funcionamiento un nuevo sistema de pensiones gracias a la alianza que, según el autor, se dio entre el *liberalismo social* y el incipiente movimiento obrero. Inspirados en el sistema que previamente se había aprobado en Nueva Zelanda, se crearon sistemas de pensiones no contributivos, financiados vía impuestos, donde las prestaciones eran iguales para todos los beneficiarios (*flat-rate pensions*) y para tener derecho a la pensión era

1. Castles, Francis G. (1997), «The institutional design of the Australian Welfare State», *International Social Security Review*, 50 (2), pp. 25-42.

necesario acreditar un mínimo de años de residencia y superar una prueba de ingresos. Los inmigrantes asiáticos y los aborígenes australianos quedaron excluidos del sistema, hecho que el autor atribuye a las políticas racistas que caracterizaron ese período de la historia de Australia.

Posteriormente, en 1909, este sistema de pensiones de vejez se amplió sobre bases similares al conjunto del país gracias a la Commonwealth Pension Act y se introdujeron, además, las pensiones de invalidez. En 1912 se creó el subsidio de maternidad. A pesar de la oposición de ciertos sectores eclesiásticos (tanto católicos como protestantes), todas las mujeres, estuviesen casadas o no, tenían derecho a este subsidio. El objetivo era «garantizar la independencia económica de las mujeres sin comprometer su salud» (p. 102). Según un informe gubernamental, gracias a esta medida, el porcentaje de partos asistidos por un médico ascendió de un 68% en 1911 a un 90% en 1926. En 1904, se aprobó la Conciliation and Arbitration Act, que tenía como objetivo resolver disputas laborales y fijar salarios mínimos, que fuesen *justos y razonables*, contribuyendo así a formar un conjunto de medidas que hicieron de Australia uno de los países con una legislación social más avanzada de la época, y merecedora del apelativo de *laboratorio social*.

Aparte de la generosidad, hay dos características que, desde mi punto de vista, son particularmente importantes en el caso australiano. La primera es el carácter no contributivo de las prestaciones, que Murphy vincula, en parte, con la oposición de los propietarios agrarios a las contribuciones obligatorias. La segunda es el carácter de género de la política social australiana. Los seguros contributivos, de hecho, se descartaron, en parte, para no marginar a las mujeres, que no siempre trabajaban en el mercado formal. A diferencia de lo que era habitual en muchos países europeos, donde predominaban los sistemas contributivos, en Australia las mujeres no tenían derecho a la prestación en cuanto *esposas* sino como *ciudadanas*, al margen de sus maridos. Ése era el caso de las pensiones de vejez, donde hombres y mujeres tenían derecho por igual a la prestación si cumplían los requisitos de edad, residencia e ingresos (y raza). Y ese era también el caso del subsidio de maternidad. Australia fue de los primeros países en el mundo en reconocer el sufragio femenino, y Murphy menciona en algún momento la importancia que tenía contar con el apoyo del electorado femenino, pero no profundiza demasiado. Seguramente, este no era el objetivo del autor, pero creo que habría sido interesante analizar con más detalle las implicaciones de la participación política de la mujer para el desarrollo de la política social.

Tras la Primera Guerra Mundial se desarrolló en Australia un auténtico sistema paralelo de protección social para los veteranos de guerra (incluyendo viudas y huérfanos), que Murphy analiza en el capítulo 5 y que supuso una carga considerable para las finanzas públicas. No está claro si ello dificultó el desarrollo de la política social para el conjunto de la población, pero, como el autor muestra en el capítulo 6, durante los años veinte se intentó promover sin éxito un sistema contributivo de protección social como forma de aminorar la presión sobre las finanzas públicas. La llegada de la Gran Depresión, analizada en el capítulo 7, tampoco favoreció el desarrollo de la política social, sino que persistieron las concepciones decimonónicas sobre la necesidad de distinguir entre los pobres *merecedores* y los *no merecedores* de la protección

social y se acordó que «la asistencia gubernamental debía mantenerse en niveles mínimos» (p. 179). En consecuencia, la protección contra el desempleo se basó en la beneficencia tradicional, complementada con planes de obras públicas; de forma que la falta de políticas imaginativas durante la Gran Depresión y la parálisis legislativa de los años veinte hicieron que Australia dejase de ser el país pionero que había sido a principios del siglo para convertirse en un país rezagado.

En los dos últimos capítulos, Murphy analiza los intentos de finales de los años treinta de crear nuevamente un sistema contributivo y las políticas que aplicaron los laboristas cuando llegaron al poder en 1941. Como en los años veinte, el sistema contributivo se propuso para disminuir la presión sobre las finanzas públicas, pero también porque los liberales pensaban que las pensiones no contributivas, lejos de favorecer el espíritu de ahorro, beneficiaban por igual a *todos* los pobres. Tanto a los que habían hecho lo posible por salir de la pobreza y, por tanto, eran *merecedores* de la protección social, como a los que no. Sin embargo, los intentos de reforma fracasaron. En parte, debido a la oposición del movimiento obrero, que consideraba que las contribuciones sociales eran una forma regresiva de financiación, y que poco a poco había ido abandonando la idea, típica del siglo XIX, de que había pobres *merecedores* y *no merecedores* de la protección social. En consecuencia, el movimiento obrero se mostró favorable a un sistema no contributivo, donde las prestaciones no estuviesen vinculadas al ahorro previo, y que fuese financiado vía impuestos progresivos, según la capacidad de pago de cada ciudadano.

El sistema contributivo también contó con la oposición de la profesión médica y de ciertos sectores financieros, pero lo que realmente hizo inviable el proyecto fue la división dentro de la propia coalición de gobierno (liberal) que lo había promovido. El Partido del Campo (Country Party) se opuso al proyecto porque marginaba a los pequeños propietarios agrícolas, que quedaban exentos de protección, a la vez que los propietarios grandes y medianos aseguraban que no podrían hacer frente a los costes de las contribuciones sociales obligatorias. Esta situación recuerda a la oposición que los propietarios agrarios mostraron también en Suecia y Dinamarca ante los seguros contributivos y que Baldwin vincula con el carácter exportador de la agricultura en esos países.² En un mercado protegido, quizá habrían podido repercutir los costes sobre los consumidores. Habría sido interesante que Murphy hubiese explorado un poco más esta posibilidad en el caso australiano.

Tras el ascenso del partido laborista al poder en 1941 se abandonó definitivamente el proyecto de sistema contributivo y se amplió la esfera de la protección social. Las pensiones de vejez e invalidez se mejoraron con complementos por hijo a cargo y esposa dependiente; se crearon pensiones de viudedad; se eliminaron las restricciones raciales que limitaban el acceso a los aborígenes australianos; y se introdujeron prestaciones por desempleo no contributivas, a la vez que se ampliaban los impuestos sobre la renta. Sin embargo, el gobierno laborista fracasó a la hora de crear un sistema universal, público y gratuito de sanidad, lo que según Murphy se explica por la opo-

2. Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

sición de la profesión médica y las reticencias del Tesoro a aumentar «demasiado» el gasto público, pero también por la prioridad que en ese momento el gobierno concedió al objetivo del pleno empleo.

El trabajo de Murphy es, en definitiva, un análisis muy bien documentado sobre los orígenes y el desarrollo de la política social en Australia, y de los debates políticos e ideológicos que la acompañaron, que se enmarca, además, en los avances teóricos más recientes. Todo ello hace de él un libro muy interesante para cualquier interesado en la historia de la política social australiana, pero también en el ámbito de la política social comparada.

SERGIO ESPUELAS BARROSO