

George R. BOYER, *The winding road to the welfare state. Economic insecurity & social welfare policy in Britain*, Princeton and Woodstock, Princeton University Press, 2019, 384 pp.

George Boyer analiza en este libro, rico en ejemplos históricos, la evolución de la política social británica entre 1834 y la implementación del informe Beveridge después de la Segunda Guerra Mundial. El libro es, en parte, el resultado de una serie de artículos académicos previos donde se cruzan los trabajos del autor sobre la historia de las leyes de pobres británicas, con sus trabajos sobre la evolución del desempleo y los mecanismos de protección contra el paro en Gran Bretaña, y sobre la pobreza y las condiciones de vida en la Inglaterra victoriana. Boyer identifica en el libro tres grandes puntos de inflexión en la historia de la política social británica. El primero sería la «cruzada» contra la *outdoor relief* (o «asistencia a domicilio», en la jerga española del siglo XIX) que tuvo lugar durante la década de 1870. Esta «cruzada», y no la reforma de las leyes de pobres de 1834, argumenta Boyer, fue la que realmente provocó una caída, tanto en el gasto en beneficencia como en el número de personas atendidas. El segundo punto de inflexión serían las reformas sociales liberales de 1906-1911, llevadas a cabo principalmente por Lloyd George; y el tercero sería el giro definitivo que supuso el informe Beveridge una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. La importancia del informe Beveridge ha sido ampliamente tratada en la literatura internacional. De hecho, en este libro Boyer analiza fundamentalmente *el camino hasta Beveridge*. Las reformas sociales liberales también han recibido una amplia atención (véase Harris 2004, por ejemplo). En el caso de la «cruzada» contra la *outdoor relief*, autores como Lindert (2004) ya habían notado que la reforma de 1834 no provocó la caída en el gasto en asistencia a los pobres que uno esperaría viendo el endurecimiento de la legislación. Sin embargo, sí que es cierto, como Boyer señala en el primer capítulo del libro, que el impacto de la «cruzada» contra la *outdoor relief* ha recibido relativamente poca atención en contraposición a los cambios que supuso la reforma de 1834.

No obstante, la aportación más novedosa del libro de Boyer es que presta mucha atención a la interrelación entre la evolución de la política social y los cambios en las condiciones de vida de la población. A lo largo del libro el autor presenta nuevas estimaciones sobre el alcance de la inseguridad económica y la incidencia de la pobreza en Gran Bretaña, y del número de beneficiarios de la política social, a menudo desagregado por género, edad, región y nivel de cualificación. El libro, por lo demás, está

divido en nueve capítulos cronológicos. En el primero, Boyer resume el argumento principal del libro y define el concepto de inseguridad económica, que tendrá un peso central en el resto de la obra. En el capítulo 2 analiza el papel de las leyes de pobres, la caridad privada y la ayuda mutua en la lucha contra la inseguridad económica entre 1834 y 1870. En el capítulo 3 analiza la cruzada contra la *outdoor relief* durante la década de 1870. Los capítulos 4 y 5 analizan la incidencia de la pobreza causada por el desempleo y la vejez antes de la Primera Guerra Mundial, y los capítulos 6 y 7 analizan respectivamente las reformas sociales liberales y la evolución de la política social británica en el período de entreguerras. El capítulo 8 está dedicado al informe Beveridge y, en el capítulo 9, el autor resume las principales conclusiones y reflexiona sobre las implicaciones para la política social en la actualidad.

Como decía antes, en cada uno de estos capítulos Boyer analiza la interrelación entre las condiciones de vida de la clase obrera y la evolución de la política social en Gran Bretaña de una forma bidireccional. El autor se centra tanto en las demandas de protección social que generaron los problemas de inseguridad económica, como en el impacto que los cambios en la política social británica tuvieron sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora y las estrategias que esta desarrolló para lidiar con los problemas de inseguridad económica (básicamente, la ayuda mutua en el caso de los trabajadores cualificados y el acceso a la beneficencia para los no cualificados). Seguramente esta es la aportación más novedosa del libro. El autor integra de forma elegante la historia de la política social con la historia de las condiciones de vida. El mérito no es menor. Aunque, obviamente, uno de los objetivos de la política social es mejorar las condiciones de vida de la población, normalmente estos son aspectos que a menudo se estudian por separado.

Por lo demás, la interpretación que Boyer ofrece hace énfasis en los factores habituales en los análisis sobre el desarrollo de la política social británica. El autor vincula el nacimiento del estado del bienestar en Gran Bretaña con el crecimiento de la capacidad de influencia política de los grupos sociales potencialmente beneficiarios de la política social. Los cambios en la *political voice*, en palabras del autor, fueron clave en ese sentido, sobre todo la ampliación del derecho a voto. Boyer insiste también en el papel desempeñado por el aumento (o la disminución) de la afinidad social con los «pobres». Cuando la opinión pública consideró que la pobreza no era simplemente el producto de la pereza, sino más bien de la mala suerte o de la coyuntura económica (como sucedió, por ejemplo, después de la gran depresión o de las dos guerras mundiales), el apoyo a la política social fue mayor. Sin embargo, cuando la opinión pública (especialmente los grupos de renta media y alta) mayoritariamente consideró que los malos hábitos de los pobres eran los principales responsables de su situación, el apoyo político a la política social disminuyó (como sucedió, de hecho, durante la «cruzada» contra la *outdoor relief* en la década de 1870). Boyer huye, eso sí, de la tentación de ver el crecimiento del estado del bienestar como un fenómeno casi inevitable en el que las fuerzas reformistas van sorteando poco a poco, casi exclusivamente con la ayuda del paso del tiempo, los obstáculos y la oposición al crecimiento del estado del bienestar. Al contrario, como indica el título del libro, el camino hacia el estado del bienestar en Gran Bretaña no estuvo planificado ni exento de altibajos.

Aunque el libro es básicamente una historia nacional el autor intenta en todo momento situar la experiencia británica en el contexto internacional, tanto en lo que se refiere a la evolución de la política social como en lo que se refiere a la evolución de las condiciones de vida de la población. Si se hubiese que señalar alguna limitación del libro, seguramente la más importante sería que presta poca atención a la influencia que ejerció la evolución de la economía internacional en el desarrollo de la política social británica. Entre 1834 y las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el mundo vivió (entre otros cambios) la primera globalización y la reacción proteccionista del período de entreguerras y Gran Bretaña desempeñó un papel esencial en la esfera internacional. Algún impacto tuvo que tener la apertura (o el cierre) al comercio internacional en el desarrollo y la configuración de la política social británica en estos años. Aunque Boyer analiza en algún momento si las fluctuaciones en el ciclo económico (que la apertura al mercado internacional tiende a intensificar) tuvieron algún impacto sobre el número de personas que recibían ayudas sociales, este es general un tema solo parcialmente analizado en el libro. Se trata en cualquier caso de un texto fundamental para cualquiera que esté interesado en la historia del estado del bienestar y en la historia de la inseguridad económica y las condiciones de vida tanto en Gran Bretaña como en Europa.

SERGIO ESPUELAS
Universitat de Barcelona

Bibliografía

- HARRIS, B. (2004). *The origins of the British welfare state: Society, state and social welfare in England and Wales, 1800-1945*. Palgrave Macmillan.
- LINDERT, P. H. (2004). *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press.