

## «UNIVERSALIDAD» VERSUS «SELECTIVIDAD» EN LOS SERVICIOS SOCIALES. LA «DISCRIMINACION POSITIVA»

Dr. MANUEL MOIX MARTINEZ

Catedrático de Trabajo Social y Servicios Sociales

Director del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Complutense

**E**n mi última colaboración en esta Revista aludí a algunas de las encrucijadas opcionales ante las que nos sitúa el acusado problematismo del Bienestar Social, y prometí abordar en este número una de las más importantes y debatidas. Me refiero a la que se cifra en la capital disyuntiva: *universalidad* versus *selectividad*.

Se trata de una cuestión nada baladí, que, por ello, ha dado origen a debates auténticamente nacionales en los países más avanzados en la materia y que, sucintamente, podría sintetizarse así: ¿debe darse a la Política Social un enfoque *universal* o un enfoque *selectivo*? Es decir, la protección dispensada por el Binestar Social ¿ha de otorgarse sobre la base del *universalismo* o del *selectivismo*? ¿En función de cuál de esos dos criterios deben concederse las prestaciones sociales? En una palabra, ¿sobre cuál de esos dos principios hay que organizar los Servicios Sociales: sobre la *universalidad* o sobre la *selectividad*?

He aquí, muy resumidos, los términos de un gran debate socio-económico-político, que enseguida originó la formación de dos bandos prácticamente irreductibles, y llegó en ocasiones a dotar a esta controversia de la intransigencia y ferocidad de una guerra religiosa, sobre todo en Inglaterra que es donde mayor notoriedad alcanzó dicho debate.

Ahora bien, y elevándonos al plano de las ideas —no en vano decía Víctor Hugo: «On résiste à l'invasion des armées; on ne résiste pas à l'invasion des idées» (se resiste a la invasión de los ejércitos; pero no se resiste a la invasión de las ideas)— ¿qué se entiende por *universalidad* y qué por *selectividad*?

Por *universalidad* se entiende *el principio según el cual los servicios sociales deben ser accesibles gratuitamente a todos los ciudadanos, con independencia de sus ingresos.*

Por *selectividad* se entiende *el principio en virtud del cual los servicios sociales deben dirigirse solamente a los llamados «económi-*

*camente débiles», esto es, a los que acrediten la falta de medios económicos para subvenir a sus necesidades.*

Sin perjuicio de que vuelva sobre ello, anticiparé ya aquí que el fundamento último de la *selectividad* es de carácter *económico*: representando el Bienestar Social una pesada carga que han de costear los ciudadanos con sus impuestos —he aquí la *concepción del Bienestar Social como una carga*— y siendo siempre escasos los recursos presupuestarios, *concentremos éstos* —se dice— *en los más necesitados*.

El fundamento principal de la universalidad es, por el contrario, marcadamente *político*: *reconstruir la unidad social de la nación, suprimiendo la discriminación y el consiguiente oprobio que pesan sobre los beneficiarios del Binestar Social de carácter residual*.

Cuestión esta de la unidad de la nación que ha sensibilizado especialmente a los ingleses desde que el gran Disraeli, eminente primer ministro de su Graciosa Majestad en una época de eminentes primeros ministros —recuérdese a los Pitt, por ejemplo, o al inmenso Gladstone, que se permitía el supremo lujo de desayunarse leyendo a Platón en griego, beneficiándose de una tradición clásica exquisita de la que da idea la carta que el Conde de Chesterfield —aquel que decía: «Every man seeks for truth, but God only knows who has found it» (todo hombre busca la verdad, pero sólo Dios sabe quién la ha encontrado)— la carta, digo, que Lord Chesterfield escribe a su hijo en 1750, aconsejándole que lea a Platón, a Aristóteles, a Demóstenes, a Tucídides, etc., y advirtiéndole que es el griego lo que debe distinguir a un caballero, pues el latín solo no basta.

¡Y esto lo decía, nada menos que quien fue el supremo árbitro de la elegancia, el sumo pontífice de la moda, en un tiempo en que éstas significaron tanto —piénsese en el elegante y atildado Jorge IV y en su consejero al respecto George Brummel, llamado comúnmente el «Beau Brummel»—! Con semejante bagaje cultural ¡cómo no iban a hacer los ingleses la Primera Revolución Industrial, el Imperio Británico y cuanto se les antojara!

Decía que la unidad social de su país ha sensibilizado especialmente a los ingleses desde que Disraeli, en la novela política titulada *Sybil: Or the Two Nations* que publicó en 1845, había sostenido la tesis fundamental, condensada en su propio título, de que Inglaterra había dejado de ser una gran nación, para partirse en dos naciones: la de los ricos y la de los pobres.

Tesis cuya gravedad sólo puede calibrarse si se tiene presente el carácter despiadado y acusadamente represivo del llamado «Nuevo Derecho de Pobres» que había sido puesto en vigor once años antes por la famosa Ley de 1834, aquella Ley que —declararía Disraeli en la Cámara de los Comunes— «announces to the world that in England poverty is a crime» —«anuncia al mundo que en Inglaterra la pobreza es un delito».

Pues bien, como reacción a todo ello surge el *universalismo*, impulsado por fabianos de fuste, primero por los esposos Webb, Sidney y Beatrice, y después por Sir William Beveridge, que luego sería Lord, cuyo famoso informe «Social Insurance and Allied Services», publicado en plena Segunda Guerra Mundial (1942), destilaba una nueva y sugestiva filosofía social que podría resumirse así:

La guerra se hacía para defender la libertad. Pero ¿qué era la libertad? Era ciertamente seguridad frente a la temida invasión alemana; era también el derecho de elegir un gobierno, y, por supuesto, el derecho de hablar y escribir abiertamente, sin miedo a la censura o a la policía secreta. Pero era mucho más que todo eso, como ya expresaran los viejos versos:

«What art thou Freedom? Thou art bread  
And a comely table spread.  
Thou art clothes and fire and food  
To the trampled multitude.»  
(Libertad, ¿qué eres tú? Tú eres pan  
y una mesa decorosamente puesta.  
Tú eres vestido y fuego y alimento  
para la pisoteada multitud.)

De ahí que Beveridge proclamara «the Five Freedoms» —«las Cinco Libertades»—, que habían de *liberar al hombre*, respectivamente, *de la Necesidad, la Enfermedad, la Ignorancia, la Miseria y la Ociosidad*; y sostuviera que las medidas para lograr tal liberación y sus consiguientes beneficios deberían aplicarse a *todos los ciudadanos por igual, cualquiera que fuera la cuantía de sus ingresos*, con lo cual se conquistaría una *nueva libertad*, que les liberaría del *estigma* del «Derecho de Pobres».

Como el propio Beveridge explicaría al año siguiente, se trataba de asegurar «bread for everyone before cake for anybody» —«pan para todos antes que pastel para algunos»— y, en definitiva, un «mínimo nacional» para *toda la población*.

Y el propio Informe valoraba perfectamente el alcance de sus propuestas: «The scheme proposed here is in some ways a revolution, but in more important ways it is a natural development from the past. It is a British revolution». El plan propuesto aquí es en algunos aspectos una revolución, pero en los más importantes es un desarrollo natural del pasado. Es una revolución a la inglesa.

Y fue precisamente esta *revolución a la inglesa* preconizada por Beveridge, la que, convertida en bandera electoral por los laboristas en las elecciones celebradas en 1945, recién terminada la guerra, les instaló por abrumadora mayoría en el poder —que no ocupaban desde 1926 con el Gabinete MacDonald— infligiendo la más inesperada derrota al popularísimo y mítico Sir Winston Churchill, auténtico vencedor de la llamada «Batalla de Inglaterra».

Y así fue cómo a caballo del *universalismo* comenzó a edificarse en Inglaterra el *Estado de bienestar*. Y pese a que éste tuvo, rigurosamente hablando, un «origen mixto» —como observa el Profesor Marshall—, por cuanto que sus pilares legislativos fundamentales: la *Education act* (1944), la *National Insurance Act* y el *National Health Service Act* (1946) se debieron, respectivamente, a Butler, a Beveridge y a Bevan, un conservador, un liberal y un laborista, con todo se fue generalizando la idea de que la *universalidad* era una reivindicación progre, propia de la izquierda, mientras que la *selectividad* era, por el contrario, algo reaccionario, propio de la derecha.

Poco tardaría en demostrarse que se trataba de una simplificación no del todo exacta. Pero a creerlo así contribuyó enormemente el gran éxito cosechado por Bevan en transformar un Seguro de Enfermedad limitado a los trabajadores y, por consiguiente, de segunda clase, en el National Health Service, que es un Servicio Nacional de Sanidad para toda la población, de gran amplitud y gratuito.

Y digo «de Sanidad», como se ha dicho siempre en España, y no «de la Salud», como dicen ahora nuestros listos oficiales, que se desviven por copiar servilmente del extranjero y hacerlo mal, pues ni siquiera saben traducir literalmente:

1.º Porque *health* no sólo significa salud, sino también sanidad —«bodily condition, whether good or bad» precisa el Diccionario de Oxford en su segunda acepción—, y es que el inglés no es al respecto ni tan rico ni tan preciso como el español que cuenta con dos palabras distintas para expresar esos dos diversos significados.

2.º Porque en ningún caso un Servicio o Instituto debe llamarse de la Salud —como nuestro Insalud—, por la sencilla razón de que no son los que tiene salud, sino precisamente los que no la tienen, los que constituyen su clientela. Tampoco sería acertada la palabra enfermedad, porque hablar de un Instituto Nacional de la Enfermedad, además de sus connotaciones deprimentes que serían fatales para los aprensivos, excluiría todas las actividades encaminadas a preservar la salud o a mejorarla. De ahí que la palabra adecuada y justa sea *sanidad*, que comprende tanto la salud como la enfermedad y que por algo es la que se ha empleado inmemorialmente entre nosotros.

Pues bien, a esa razón histórica fundamental para la adopción del *universalismo*, que fue, como ya he dicho, el empeño de que los Servicios Sociales estuvieran disponibles y fueran accesibles a toda la población, de modo que no implicaran para los usuarios ninguna humillante pérdida de estatus, dignidad o propio respeto, ni ninguna connotación de inferioridad, pauperismo, deshonra o estigma, se unió el descubrimiento de la importancia de la prevención, que, para ser eficaz, debía basarse en el pronto y fácil acceso a los servicios de carácter preventivo, y no sólo a los remediales o rehabilitadores, lo

cual, en una sociedad tan diferenciada, desigual y clasista, sólo podía lograrse ofreciéndolos sin *estigma*, esto es, con carácter *universal*.

Numerosos son los argumentos que cabe añadir en favor del *universalismo*. Se subraya, por ejemplo, que la *universalidad* es más conforme con los principios democráticos; que es esencialmente igualitaria; que refuerza la unidad social en lugar de la división y que es la principal garantía de que los clientes potenciales aprovechen al máximo los Servicios Sociales, al ser éstos ofrecidos a todos igualmente y sin discriminación; igualdad ésta que es más equitativa —se dice— y más justa, por cuanto que la redistribución así alcanzada, en la medida en que los que pagan más impuestos, contribuyen más y perciben proporcionalmente menos, se estima más equitativa y aceptable que la que pueda deparar un sistema *selectivo*, esencialmente limitado a un mero trasiego de recursos entre los más pobres.

Se arguye también que la *universalidad* rechaza esa noción *residual* de que los Servicios Sociales son temporales y de que se necesitan sólo en tiempos de especial necesidad o catástrofes o en los casos en que fallan en la sociedad sus estructuras normales de oferta: la familia y el mercado, aplicando, por el contrario, la concepción *institucional* o *desarrollista* del Bienestar Social, según la cual los Servicios Sociales pueden ser necesitados, en uno u otro momento, por todos los ciudadanos, por cumplir funciones normales, de vanguardia, de la moderna sociedad industrial; se subraya que la *universalidad* parece estar relativamente libre de desincentivos; que, además, estimula una continua puesta al día de los Servicios Sociales a la luz del cambio social y, sobre todo, propicia una mayor calidad de los servicios, pues cuando éstos son sólo para los pobres o los económicamente débiles, nadie se preocupa de hacerlos atractivos. De ahí que haya podido decirse que *los servicios sólo para pobres son siempre sólo unos pobres servicios*. En cambio, cuando los Servicios Sociales son para todo el mundo, han de responder a las expectativas sociales, han de alcanzar los niveles esperados por toda la sociedad.

Está también la cuestión de los *derechos sociales*: si los Servicios Sociales no fueran procurados por todos para todos, sólo serían accesibles a quienes no pudieran pagarse la satisfacción de sus necesidades en el mercado privado, con el consiguiente sentimiento de inferioridad y *estigma*, y la violación de los derechos sociales de una parte de los ciudadanos.

No se olvide, por último, que el énfasis que se pone hoy en el Bienestar y en los llamados *beneficios del Bienestar* tiende con frecuencia a oscurecer el hecho fundamental de que para muchos el uso de los Servicios Sociales *no representa esencialmente un beneficio o incremento de bienestar en absoluto*: representa, pura y simplemente

te, una *compensación parcial* por diservicios o por costes sociales o por inseguridades sociales producidas por una sociedad industrial-urbana crecientemente competitiva y rápidamente cambiante.

Por consiguiente, *los mal llamados «beneficios del Bienestar» o beneficios sociales no son muchas veces más que parte del precio pagado a algunas gentes por soportar parte de los costes sociales del progreso de otras gentes*: por ejemplo, por soportar la obsolescencia de las destrezas y de las especializaciones, las reducciones de plantilla, las jubilaciones prematuras, los accidentes, muchas clases de enfermedad y de hándicap, la insalubridad urbana, la supresión de los *slums*, la polución atmosférica, la contaminación de la naturaleza, el envenenamiento de las aguas, la destrucción ecológica y otros muchos diservicios generados socialmente.

Y como la *causalidad múltiple* y la profusión y difusión de los *diservicios* o del *contrabienestar* —verdadero *sida* del cambio— hace cada vez más difícil, por no decir imposible, identificar a su agente causal, para exigirle la correspondiente indemnización, la sociedad tiene que optar por una de estas dos soluciones: o procurar Servicios Sociales o dejar que los costes sociales del sistema queden donde caigan.

El siglo XIX escogió esta última solución —el *laissez faire*—, porque careció de una teoría social de la causalidad; pero esta respuesta difícilmente podría darla hoy una sociedad más rica, más justa y dotada de un mayor conocimiento acerca de la dinámica del cambio.

De manera que *los no discriminatorios servicios universales* son, en parte, la *consecuencia de una causalidad inidentificable*. Y si los diservicios son derrochadores o despilfarradores —para utilizar el término con que los economistas y selectivistas atacan al Bienestar Social, entonces, éste no tendrá más remedio que serlo también.

Siendo esto así, ¿por qué habría de albergarse la más mínima duda respecto de una política de Servicios Sociales de carácter *universal*? ¿por qué a finales de la década de los sesenta, cuando se debate públicamente la cuestión en Inglaterra y en la mayoría de los países del Norte y del Oeste de Europa, habría de encontrar tanto apoyo público la alternativa de la «selectividad», en virtud de la cual, como ya expuse, *los Servicios Sociales sólo deben ser accesibles a aquellos cuyos ingresos no alcancen una cuantía determinada*?

A decir verdad, la corriente *selectivista* ha alentado siempre con más o menos fuerza. Ya en 1952 el *Times* de Londres había desatado una campaña, a la que se unirían dos años después dos futuros ministros conservadores, Iain Macleod y Enoch Powell, en el sentido de que *el fracaso del Estado de bienestar se debía a que había tratado de hacer más de lo que sus recursos le permitían*, por lo que sus prestaciones habían caído por debajo de la línea de subsistencia, insistiendo en que lo que había que hacer era *concentrar tales recursos en los*

que más lo necesitasen, no procurando ningún Servicio Social sin la previa prueba de la necesidad económica de cuantos quisieran acceder a él.

Punto de vista que *The Economist* resumiría formulando, como principio rector de la Política Social, que «no one should live on the taxpayer unless he need to» —*nadie debería vivir a costa del contribuyente a no ser que lo necesitara.*

Que uno de los objetivos de la Política Social debería ser «concentrar la ayuda en aquéllos cuya necesidad fuera mayor» había constituido ya la base programática de las *guerras contra la pobreza* norteamericana y canadiense. Recuérdese la *Economic Opportunity Act* de 1964 sometida el 16 de marzo de dicho año a la aprobación del Congreso por el Presidente Lyndon B. Johnson, con un mensaje triunfalista en el que pedía que los Estados Unidos «declararan la guerra a un enemigo doméstico que amenaza la fortaleza de nuestra nación y el bienestar de nuestro pueblo», guerra que debía «no sólo aliviar los síntomas de la pobreza, sino también curarla y, sobre todo, prevenirla», «guerra incondicional contra la pobreza» que «la nación más rica de la tierra puede permitirse ganar (pero que) no puede permitirse perder», etc.

Fue, por último, la Conferencia convocada a principios de 1968 por la *Sociedad Fabiana*, que, como es sabido, ha constituido siempre el *brain trust*, la crema de la intelectualidad del partido laborista, con nombres, entre sus filas, de la talla de los esposos Webb, George Bernard Shaw, los esposos Cole, Sidney Olivier, Edward R. Pease, Herbert George Wells, Thomas H. Huxley, Graham Wallas, William Henry Beveridge, Clement R. Atlee, etc., fue, repito, en esa Conferencia convocada por la Sociedad Fabiana donde la cuestión se puso al rojo vivo. En ella ardió Troya o, si ustedes prefieren el lenguaje taurino, hubo «división de opiniones» con bronca incluida.

El resultado fue que, mientras científicos sociales, como el Profesor Titmuss, y administradores, como el ex-Subsecretario Adjunto del Ministerio de la Seguridad Social, Sir John Walley, siguieron abogando por la «universalidad», destacados Ministros y ex-Ministros, como Ray Gunter, Douglas Houghton y Patrick Gordon Walker, y parlamentarios, como Brian Walden, arguyeron fuertemente en favor de una mayor «selectividad», sin que pudieran evitarlo, pese a su vehemencia, otros como Richard Crossman, Kenneth Robinson, Judith Hart y la Ministra de la Seguridad Social Margaret Herbison.

Semejante viraje, tal cambio de estrategia, pareció dejar muy atrás los entusiasmos universalistas que habían impregnado los manifiestos del Partido Laborista en las campañas electorales, tanto de 1964 como de 1966...

(CONTINUARA)