

**Estado, Economía y Sociedad:
Seguridad Social, Empleo y Propiedad Privada en William Beveridge.**

Claudio Llanos Reyes

Profesor de Historia Contemporánea en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad
Católica de Valparaíso (Valparaíso, Chile).
claudio.llanos@ucv.cl

Resumen

El presente artículo busca aproximarse a las nociones económico-políticas de William Beveridge, que plantearon la construcción del Estado de bienestar británico en la inmediata postguerra. Esta forma de Estado buscó salvar la crisis del capitalismo, proponiendo el control sobre el sistema. En su desarrollo el artículo muestra la relación que según William Beveridge (el “padre” de este modelo de Estado capitalista), debía existir entre el desarrollo de un sistema de seguridad social, el empleo y la situación de la propiedad privada. Mediante el estudio de algunos de sus escritos se observa que su pensamiento y propuesta liberal reconocía la importancia de la acción del Estado en materias económicas. Al mismo tiempo se señalan las particularidades y complejidades de las ideas de Beveridge en la relación que se observa entre la ocupación plena y la propiedad privada, como elementos base para la construcción de un sistema de Seguridad Social.

Palabras clave: Estado de bienestar, William Beveridge, Seguridad Social, Pleno empleo, Propiedad Privada.

State, Economy and Society: Social Security, Employment and Private ownership in
William Beveridge. (Seventy years after the publishing of the Beveridge Report)

Abstract

This paper seeks to approach William Beveridge’s ideas on the construction of the Welfare State in Britain, immediately after World War II. This form of State sought to solve the crisis of capitalism, proposing the control over the system. In its development the article shows the relationship that according to William Beveridge (the "father" of this model of capitalist state), should exist between the development of a system of social security, employment and the situation of the private ownership. Through the study of some of his writings it is possible to observe the importance given by him to the action of the State in economic matters. At the same time it outlines the specificities and complexities of Beveridge’s ideas on the relationship between full occupation and private property, as basic elements for the construction of a system of Social Security.

Keywords: Welfare State, William Beveridge, Social Security, full employment, Private ownership.

Introducción

El presente artículo busca aproximarse a las nociones que orientaron la construcción del Estado de bienestar británico de la inmediata postguerra. Particularmente interesa adentrarse en la relación que según William Beveridge (considerado el “padre” de este modelo de Estado capitalista), debía existir entre el desarrollo de un sistema de seguridad social, el empleo y la situación de la propiedad (sobre los medios de producción)¹. A partir de esto, se busca un mejor acercamiento a uno de los postulados económicos liberales desarrollados durante la década de 1940, que reconoció la importancia de la acción del Estado en materias económicas y que en el caso británico fue aceptado, por lo menos hasta 1979 (Judt, 2008: 22), aún considerado los problemas y limitantes en su implementación desarrollo (Esping – Andersen, 1990: 167).

La hipótesis de este artículo plantea que el pensamiento liberal de Beveridge presentó elementos de radicalidad identificados con una activa e importante acción del Estado dentro de la economía, con el fin construir un sistema de Seguridad Social sostenido en una política económica capaz de asegurar niveles elevados de empleo. Esto se relacionó a una mirada crítica sobre la capacidad del capitalismo para reducir las tensiones y desigualdades sociales, lo que teóricamente significó la construcción de un capitalismo controlado o como lo definió Schumpeter “socialismo liberal” (Schumpeter, 1984: 466) respetuoso de la democracia y las libertades individuales. Esto implicó una forma de cuestionamiento a la validez histórica de la propiedad privada sobre los medios de producción, pues asignaba al Estado la capacidad y el deber de regular diversos aspectos de la economía, controlando los monopolios mediante el establecimiento de áreas productivas

¹ En la actualidad las sociedades de varios países europeos y de otros continentes se ven agitadas por el aumento del desempleo y los recortes en el gasto público. Algunas voces (neoliberales) se levantan señalando como causa del problema la existencia de gasto social. Otros responden que los Estados con mayor gasto no han experimentado la crisis de la misma manera que aquellos que desarmaron sus sistemas de bienestar o habían desarrollado una economía más frágil. En medio de todo esto se olvida que durante el siglo XX estos modelos de Estado, particularmente el británico (y alemán), son el resultado de una experiencia histórica que golpeó a las sociedades europeas, donde luego de la tragedia, la política se pensó como una herramienta para construir sociedades libres de tensiones que llevaran a la radicalización y al espiral de la guerra. Los Estados de bienestar son hasta cierto punto el resultado de un balance que consideraba que la economía estaba al servicio de la política. En el caso británico, la Segunda Guerra reveló la importancia del Estado, su capacidad de organizar y construir las instituciones necesarias para hacer frente a los problemas que afectaban al país, no solo en la guerra, sino que después de ella. Ver: (Hennessy, 2006: 123)

y servicios con el objeto de salvar -por lo menos en teoría- al sistema de sus crisis. Esto no significaba que Beveridge aceptara el socialismo y las propuestas del marxismo, sino que continuado las ideas del Nuevo Liberalismo Británico (inicios del siglo XX) buscaba, mediante ciertos niveles de intervención económica directa del Estado reducir las tensiones sociales generadas por el capitalismo (Ritter, 1991: 16-18).

El marco analítico reconoce la discusión política y teórica que se desplegó en torno a la economía capitalista y la crisis del liberalismo, particularmente después el desarrollo de la Unión Soviética, la crisis del 1929 y las dos guerras mundiales (Hobsbawm, 2006: 116-259). El liberalismo europeo desarrolló respuestas a las crisis y a los desafíos prácticos e ideológicos del marxismo. Una de las más importantes fue el énfasis que se dio al rol del Estado dentro de la relación economía - sociedad, como ocurrió con las propuestas de Keynes y del propio Beveridge².

Sin embargo, la reflexión sobre el rol del Estado en la cuestión social no era nueva y en el siglo XVIII se observan disposiciones que buscaban contener los problemas sociales generados por los vagabundos, el desempleo, etc. (Ritter, 1983: 9-13). En las primeras décadas del siglo XX se observa la creciente importancia dada a los derechos sociales que debía garantizar el Estado (Castel, 2002: 272-74). En este marco los planteos de Beveridge son parte de una línea de pensamiento que no fue única en Gran Bretaña sino que encontró elementos comunes con otros pensadores, como el francés Pierre Laroque, que vieron que el Estado tenía el deber de desarrollar la protección social (Castel, 2002: 351-52).

Sobre Beveridge se encuentran pocos trabajos y los existentes han dado énfasis a los elementos económicos, especialmente los relativos al empleo. Esto se entiende en la medida que su obra ha quedado principalmente dentro de la reflexión netamente económica. Así, es necesario señalar, desde la Historia, los diversos aspectos que dieron forma y complejidad a su pensamiento. Esto no desconoce que Beveridge se concentró en aspectos económicos para resolver los problemas de la sociedad³, pero en la lectura de sus

² Lo cual no nos debe hacer olvidar el desarrollo casi en paralelo de la trayectoria marginalista, de la Escuela Austriaca de Hayek.

³ La legislación relacionada con la asistencia a los pobres tenía una larga data en Gran Bretaña, comenzando con algunas medidas en el siglo XVII y la Ley de Pobres del siglo XIX. En el caso puntual del desempleo y la

trabajos se observa que la economía era un fenómeno complejo, vinculado a otras dimensiones de la vida y la historia, no limitado a medidas técnicas o administrativas. Es interesante que muchas veces se le otorgue un tratamiento meramente introductorio al responsable de uno de los documentos (Beveridge Report) que despertaron mayor interés en la sociedad de la época, y que dentro del mundo académico fue uno de los más citados inmediatamente después de su publicación⁴.

Estudiar las ideas de Beveridge resulta un ejercicio complejo debido a los variados cambios en la trayectoria de su pensamiento. Es diferente referirnos a sus ideas en la década de 1940 a dirigir la mirada sobre aquellas que fueron desarrolladas en los años 1920 o 1930. Durante los años 30' estuvo influenciado por la Escuela Austriaca de Mises y Hayek. Sin embargo, en los años que interesan a esta investigación Beveridge está alejado de los precursores del neoliberalismo y en 1944 apuntó sobre *Camino de Servidumbre* de Hayek que "En mi opinión el profesor Hayek, es un hombre que no entiende la mentalidad británica...y encuentro su libro muy poco convincente"⁵. En los 40' es un pensador liberal que no comparte la idea de una economía que debe ser regida por leyes naturales, sino que consideraba que "las instituciones humanas fueron hechas por el hombre y pueden ser mejoradas indefinidamente por el hombre"⁶.

Dos ejes motivan el desarrollo de este artículo; primero, el recordar el significado histórico de la figura de Beveridge y segundo, adentrarnos en algunos elementos centrales de sus ideas en torno a la relación del Estado (lo político-social) con lo económico. Sobre lo primero, el recordar, en este caso, implica reflexionar sobre la discusión -que ha recurrentemente agitado el desarrollo de la historia- generada en torno al rol que debiese tener el Estado en su relación con las materias económicas que afectan a la sociedad. Así, en el contexto actual, la discusión en torno a la responsabilidad social y económica del Estado asume importancia, sobre todo cuando se observan en el escenario presente un

enfermedad fue en 1911 cuando en Gran Bretaña se estableció una ayuda los desempleados mediante la *National Insurance Act*, que luego fue ampliada en 1916 y 1920 y que en su conjunto introdujeron las regulaciones de ayuda a quienes tuvieran problemas de salud y desempleo. Ver (Hennock, 2007)

⁴ Ver entre otros: (Klein, 1944: 423-437; Wolman, 1943: 1-10; Burns, 1943: 512-533; Robinson, 1945: 70-76).

⁵ William Beveridge, 6 de diciembre de 1944. Citado por (Harris, 2003: 442)

⁶ William Beveridge, 14 de febrero de 1944. Citado por (Harris, 2003: 442)

conjunto de problemas económicos que remesen a las sociedades y países del mundo en general y a Europa en particular.

En el segundo eje, íntimamente ligado al primero, sus ideas en torno a la relación del Estado con la economía, nos permiten ver que las propuestas de Beveridge se desarrollaron en un contexto donde la economía política se entendía en relación con otras dimensiones de lo social (Cfr. Polanyi, 2001)⁷.

La Seguridad Social y la abolición de la necesidad

Si bien para la interpretación histórica liberal la situación social de Inglaterra durante el cambio de siglo (del XIX al XX) era de desarrollo, mejoras sociales, emprendimiento, crecimiento, etc., sin perjuicio de reconocer la existencia de dificultades menores (Cfr. Asthon, 2008; Deane, 1998), para muchos otros fue el escenario de problemas. Sin desconocer las transformaciones económicas, se observaba la fragmentación y tensión social resultante tanto de las duras condiciones del trabajo industrial, como de los niveles de pobreza (Cfr. Thompson, 1989 y 2002) existentes dentro de los centros urbanos que crecían concentrando una población que progresivamente abandonaba el campo y sus labores por la ciudad y sus talleres, fábricas y servicios (Broadberry y O'Rourke, 2010: 210). En este periodo se configuró en Gran Bretaña el problema del desempleo como un fenómeno central dentro de la reflexión política y económica. El movimiento de desempleados inició parte de su historia contemporánea con las demostraciones de 1886 y 1887, dando cuenta de nueva fase en la militancia de la clase obrera británica (Burnett, 1994: 145).

⁷ La mirada histórica nos introduce en una importante dimensión de la discusión actual en torno a la necesidad de terminar con la “irresponsabilidad social” de los economistas y la economía. En este sentido, vale la pena considerar el trabajo de Edward Fullbrook, *The Crisis of Economics. The post-autistic economics movement: the first 600 days* (London: Routledge, 2006) que critica la insistencia de diversos sectores en pretender hacer de la mirada neoliberal la única perspectiva válida dentro de la reflexión y pensamiento económico, buscando, mediante un cientificismo, alejar la economía de otras esferas de la vida y el saber, cayendo así en una creciente irresponsabilidad social. Esto quizá explica el reducido interés observado en torno al pensamiento de Beveridge y su significado histórico. El diagnóstico de Anthony Giddens en torno al agotamiento de las ideas de Beveridge debido a los altos niveles de individualismo en la era posindustrial, no considera que este individualismo no es esencial, sino que por el contrario constituye un fenómeno histórico y que en el ser humano también están históricamente presentes relaciones de sociabilidad y solidaridad (Giddens, 2009: 132)

En el siglo XX, las crisis económicas y las guerras plantearían la necesidad de tomar medidas que resolvieran los problemas económicos que afectaban a la sociedad, pues las regulaciones históricas como las leyes de pobres y las políticas específicas de ayuda a los desempleados ya no eran suficientes. En noviembre de 1942 mientras Europa era estremecida por la guerra de Hitler, se presentaba ante el parlamento británico el *Social Insurance and Allied Services*, conocido como *Beveridge Report*. La sociedad británica en guerra, con un imperio debilitado, cuestionado y agónico, comenzó a tomar nota de una determinante discusión en torno al rol del Estado en la mantención del bienestar social, mediante el establecimiento de un sistema centralizado de seguridad social.

El trabajo que condujo al *Beveridge Report* nace del establecimiento del Comité Interdepartamental sobre Seguridad Social y Servicios Asociados en junio de 1942. En el contexto de los problemas que plantearía la reconstrucción, aquel tenía por deber

llevar a cabo (...) un estudio sobre los existentes sistemas nacionales de seguridad social y servicios aliados, incluyendo compensaciones al trabajador y hacer recomendaciones. (Beveridge, 1924: 2)

La discusión fue profunda y controversial, pues la disputa económica y política en torno al rol del Estado en materias económicas no solamente confrontaba a liberales y socialistas de los diversos matices, sino que también a quienes dentro del liberalismo mostraban opiniones divergentes. Con razón *The Guardian* apuntaba que el Plan de Beveridge sería la chispa de la controversia. Aun así, en su editorial no se ocultaban las simpatías

El plan Beveridge es una cosa grande y fina. No es sólo la soldadura administrativa de nuestro espléndido pero desordenado y derrochador sistema de servicios sociales, sino que es el mapa de una gran parte de la reconstrucción nacional. Si es llevado adelante por el Gobierno, en todos sus elementos esenciales, como de seguro ocurrirá, será la salvación (...) Irá lejos hacia el logro de asegurar a los británicos la liberación de la necesidad y, completado por un servicio realmente de salud nacional y la determinación de prevenir el desempleo cíclico, fortalecerá enormemente nuestra democracia, elevando la felicidad y el bienestar del hombre común (The Guardian, 1942)⁸.

⁸ Traducción del autor.

Los principios centrales del reporte planteaban que las reformas para el futuro debían considerar las experiencias obtenidas en el pasado, sin que esto significara restricciones basadas en la consideración de intereses sectoriales. La guerra había mostrado la necesidad de realizar cambios “revolucionarios” dentro del capitalismo; era un momento histórico en el mundo, “un tiempo para la revolución y no para parches” (Beveridge, 1924: 6). La experiencia de la guerra era prueba de la necesidad de centralizar los sistemas de seguridad social, construyendo un sistema donde todos contribuyeran a un fondo común destinado a mantener un ingreso a quienes cayeran en el desempleo. Esto no era lo propuesto por el socialismo, sino más bien consistía en la capacidad del Estado de impulsar políticas económicas anti-cíclicas que aseguraran una “socialización del consumo”⁹. En este aspecto se observa la relación que Beveridge veía entre procesos históricos y economía, la guerra había cambiado la economía y en este cambio las sociedades podían construir realidades económicas. Ergo, se podría señalar que en la década de 1940 la economía, para Beveridge, no era la supuesta ley natural de los marginalistas sino que más bien un fenómeno con historicidad.

La organización de “un sistema de seguridad social debía ser parte de una exhaustiva política de progreso social”. Esto implicaba proveer de una seguridad en ingresos que lograra destruir a uno de los cinco gigantes que afectaban a la sociedad: la necesidad (*want*). “Pero la necesidad es uno de los cinco gigantes en el camino de la reconstrucción y en cierto modo el más fácil de atacar. Los otros son la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación” (Beveridge, 1924: 6).

En este contexto, el Reporte señalaba que un objetivo histórico y central que debía asumir el Estado, es la abolición de la necesidad (Beveridge, 1924: 7) mediante la creación de un sistema de Seguridad Social (*Social Security*) que asegurara el bienestar. El significado de la necesidad era la carencia en familias e individuos de los medios para una sana subsistencia (Beveridge, 1924: 7-8). Esta forma de entender el grado de necesidad según la disponibilidad de ingresos y el poder adquisitivo, “nacía de investigaciones sociales que antes de la Segunda Guerra Mundial no se habían realizado” (Beveridge, 1924:

⁹ Estas ideas serían desarrolladas en mayor profundidad por William Beveridge en (Beveridge, 1947).

7). Por ello Beveridge realizó una crítica a las formas previas de políticas sociales, pues – desde su perspectiva- no partían de un criterio científico para definir los niveles de necesidad y pobreza, por lo cual los problemas económicos vinculados al desempleo, enfermedad, viudez, etc., no recibían soluciones apropiadas” (Beveridge, 1924: 7). La propuesta de liberar la sociedad de la necesidad establecía la importancia de desarrollar un sistema Estatal nacional y central de seguridad social.

La abolición de la necesidad requiere, primero, la mejora del seguro estatal, es decir, contra la interrupción o pérdida del poder de ganancias. Todas las causas principales de la interrupción o pérdida de ingresos son ahora el tema del régimen de Seguridad Social. (...) De hecho, ninguna de las prestaciones de seguro antes de la guerra fue diseñada con referencia a las normas de las encuestas sociales. Aunque las ayudas al desempleo no fueron asignadas totalmente de relación con esas normas, la enfermedad y las prestaciones de invalidez, pensiones de vejez y viudez fueron muy por debajo de ellas, mientras la indemnización al trabajador estaba por debajo del nivel de subsistencia para quien tenía responsabilidades familiares. (Beveridge, 1924: 7)

Para resolver el problema de la necesidad, la Seguridad Social tenía un rol central, pues se planteaba como estrategia para resolver los efectos de las crisis económicas. Esto involucraba el desarrollo de un Estado que debía ir más allá de garantizar los derechos políticos, reconociendo un marco de derechos sociales y de protección general a todos los individuos, lo cual puede ser entendido dentro del desarrollo contemporáneo de los derechos humanos (Contreras, 1994: 35-39). Así, Beveridge señala que la

seguridad de un ingreso que tome el lugar de las remuneraciones cuando estas son interrumpidas por el desempleo, enfermedad o accidente, para proveer de una renta de jubilación, contra la pérdida de apoyo debido a la muerte de otra persona, (...). Primeramente la seguridad social significa la seguridad de un ingreso mínimo, pero la provisión de un ingreso que debe estar asociado con un tratamiento para terminar lo más pronto posible con la interrupción de ingresos (Beveridge, 1943: 305-332).

La universalidad del derecho a la seguridad social se vinculaba a una política tributaria capaz de mantener la provisión de la asistencia, al desempleo, los enfermos, pensionados, etc. La provisión de pensiones garantizaba un mínimo de cobertura, que si bien aseguraba la asignación de ingresos en momentos de interrupción de los mismos, no era capaz de romper las diferenciaciones de estatus socio-económico que se complementarían con los seguros privados, particularmente en el caso de las pensiones de jubilación (HINRICHS y LYNCH, 2011: 355-356)

Así, sus propuestas llevaban al Estado a un plano mucho más activo en la economía, distanciándose de las maniobras anti-cíclicas propuestas por Keynes. Esto no significa que Beveridge no reconociera la importancia de las ideas del creador de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (Keynes, 2006), sino que más bien observaba que, en algunos aspectos (como por ejemplo la naturaleza del desempleo), Keynes abstraía el problema sin considerar los diversos aspectos y matices que se debían considerar en el análisis de éste (Cfr. Beveridge, 1947: 118-139).

El proyecto de Seguridad Social contemplaba algunos puntos centrales; partía del supuesto de implementación previa del conjunto de medidas que hicieran de la sociedad un lugar satisfactorio (mantención del empleo, salario mínimo, salud pública, hogar, nutrición y legislación industrial); aseguraría no solo la mantención de un ingreso mínimo, sino también incluye medidas remediales a la interrupción de los mismos (desempleo, accidente, etc.), como los tratamientos médicos para restaurar la salud y los ingresos; proveería para los gastos excepcionales como el nacimiento, el matrimonio y la muerte, debido a que estos son “riesgos” a los que el individuo está expuesto en toda sociedad; etc. (Beveridge, 1943: 305-306). El desarrollo de este sistema involucraba un programa inmediato que buscaba y establecía:

(...) asegurar por una parte, una distribución de la riqueza que mantenga el nivel de consumo de acuerdo con el aumento de la producción que se hizo posible por la adquisición de nuevo equipo, y por otra parte, alcanzar una distribución más equitativa del ocio, a fin de que éste remplace a la desocupación. Tal es el programa para el futuro. Los objetivos inmediatos son la Seguridad Social; el Servicio Nacional de Salubridad; la nutrición substancial y adecuada de otros bienes de primera necesidad; mejoras inmensas en la educación fin capital del gasto útil; la planeación de los centros urbanos y rurales, la construcción de habitaciones y la mejora en los transportes. (Beveridge, 1947: 204)

Para la realización de este proyecto la economía británica presentaba aspectos que permitían pensar en la solución y/o contención de muchos de los problemas sociales presentes desde el siglo XIX. Aún, con los efectos de la Guerra y el escenario de postguerra el PIB per cápita británico mostró desde fines de los años 30 hasta los años 60 altos niveles en relación a seis países (Dinamarca, Noruega, Alemania, Suiza, Suecia y Holanda), solo

superado por Suiza desde 1945 y por Suecia y Dinamarca desde 1960¹⁰. Sin embargo, aún con la destacada situación económica a nivel internacional, la sociedad británica mostraba altos índices de pobreza, que desde la década de 1920 se habían ligado al creciente problema del desempleo (Maddison, 2010).

Más allá de los elementos económicos, fue el escenario político abierto en 1945 el que dinamizó la discusión y construcción del Sistema de Seguridad Social. En 1945, al llegar al gobierno el Partido Laborista, alejado de proyecto socialista clásico (Schumpeter, 1984: 456-459) las propuestas de Beveridge encontraron un importante soporte. Esto se debe entender ya que el sistema propuesto por Beveridge coincidía con la importancia que el gobierno de Attle daba a la acción del Estado en materias económicas, pues el clima de la inmediata postguerra se caracterizaba por una concentración en la “equidad, cohesión social y las viejas barreras de clase” (Morgan, 2002: 296). Así, Beveridge se inscribió dentro de las corrientes liberales que desde el siglo XVIII planteaban la importancia y responsabilidad del Estado frente a las necesidades de la sociedad y sus problemas económicos¹¹.

Es destacable que el laborismo inglés encontró en un liberal como Beveridge las ideas y el programa necesario para llevar adelante una reforma social que en un primer momento fue incluso bienvenida por el Partido Comunista y el “experimento socialista inglés” (Morgan, 2002: 294-295), por lo menos hasta fines de 1946, cuando debido a la política exterior anti- soviética del gobierno, los comunistas retiraron sus simpatías por el gobierno laborista.

La Seguridad Social y su relación con el pleno empleo, las libertades esenciales y propiedad privada

¹¹ Según Shumpeter, para el caso británico esta tradición se vinculaba a los clásicos ingleses como J.S. Mill y J. Betham y sus preocupaciones en torno a la ayuda a los pobres. Sin embargo, se debe recordar que a diferencia de los clásicos liberales ingleses -que en general apuntaban a sistemas de ayuda vía caridad- Beveridge abogó por un sistema centralizado, dirigido por el Estado, que puede ser entendido como un esfuerzo por salvar la crisis del capitalismo, proponiendo el control sobre el sistema y desarrollando, en cierta forma, un proceso de legitimización del capitalismo (Habermas, 1973) y/o el dominio del Estado (Ritter, 1991: 1-3).

Aun cuando la pobreza y desempleo no son sinónimos, las relaciones que se observaron entre estos dos fenómenos estuvieron en el centro de las discusiones de diversos sectores británicos durante las primeras décadas del siglo XX (Burnett, 1994: 243). Beveridge fue ejemplo de esta preocupación y por ello, dentro del sistema propuesto, la relación entre el empleo y el desarrollo de la seguridad social era fundamental¹². La ocupación plena como requisito base para asegurar el desarrollo y continuidad del sistema de Seguridad Social, implicaba que frente a las dinámicas del capitalismo y sus crisis, la sociedad debía disponer de una suficiente demanda de trabajo, donde aquellos que perdieran sus empleos tardarán poco tiempo en reintegrarse a su labor anterior o en trabajar en uno nuevo que esté en relación con su capacidad (Beveridge, 1947: 20). Para la reducción temporal de los períodos de desempleo y disminuir los mismos Beveridge planteó tres puntos: “conservando el volumen adecuado de gastos, fiscalizando la localización de la industria y asegurando la movilidad organizada de la mano de obra” (Beveridge, 1947: 35). Dentro de estas tres tareas, al Estado le correspondía la tarea central de asegurar el volumen de gastos, pues “Nadie, fuera del Estado, tiene los poderes necesarios para satisfacerla; esta condición no es tal que se satisfaga automáticamente” (Beveridge, 1947: 35). Si bien esta política sobre el volumen de gasto se relacionaba con las medidas anti-cíclicas señaladas por Keynes, Beveridge consideró relevante que, en vinculación con ésta, el Estado fiscalizara la localización de la industria y la movilidad de

¹² El cumplimiento entre de los objetivos de la seguridad social y su relación con el pleno empleo se observaba en cinco puntos: “Primero, el pago en dinero de beneficios económicos, como un derecho durante el desempleo, es provisto de manera satisfactoria solo por cortos periodos de desempleo. La propuesta del reporte es que los beneficios del desempleo sean posteriores y condicionales a un periodo de asistir a un trabajo o un centro de entrenamiento (laboral). Pero esta propuesta es impracticable si tiene que se aplicada a miles o millones de hombres. Segundo, el único test satisfactorio para el desempleo es una oferta de trabajo. Esto se derrumba cuando hay desempleo en masa. (...). Tercero, el Estado debe asegurar el cuidado y rehabilitación de aquellos que estén con deficiencias parciales (...) Se les debe ofrecer la oportunidad de desarrollar una feliz y útil carrera. En tiempos de desempleo en masa la idea de recuperarse de una enfermedad no es muy fuerte (...). Cuarto, y el más importante, la seguridad en los ingresos, que es lo que debe dar la Seguridad Social es tan inadecuada como proveedora de la felicidad humana, que ponerla como la única o principal medida de reconstrucción difícilmente puede ser vista como valiosa. Esta debe se acompañada de la determinación del Estado para usar todos sus poderes en cualquier extensión que se pruebe como necesaria para asegurar para todos (...) una posibilidad razonable de empleo productivo”. (Beveridge, 1924: 163)

la mano de obra. La primera tenía relación con impedir que la concentración demográfica afectara la salubridad, la higiene y la destrucción de lugares rurales y de recreo. La segunda tarea se relacionaba con impedir que la movilidad de los trabajadores tras la industria creara bolsones de miseria y la destrucción de comunidades (Cfr. Beveridge, 1947: 39).

La importancia dada al Estado se encontraba directamente ligada al desarrollo progresivo de nuevos derechos, que cuestionaban la forma en que el liberalismo del siglo XIX había entendido la libertad, los derechos y la relación de los individuos con el Estado. En este marco las ideas de Beveridge representaban la superación del Estado mínimo o abstencionista del siglo XIX, con su libertad empobrecida y la “falacia liberal (de) hacer pasar la parte por el todo, en pretender que la libertad negativa (es decir, la protección frente a la arbitrariedad del Estado) es ya toda la libertad, cuando en realidad es solamente una de sus dimensiones” (Contreras, 1994: 16).

La construcción de un sistema de seguridad social no implicaba para el británico un asunto de naturaleza puramente económica, pues reconocía que el desarrollo de un régimen donde el Estado tiene participación activa en la vida económica, entraba en conflicto con la trayectoria histórica del liberalismo y su valoración del individualismo. Frente a esta tradición Beveridge observó que la sociedad en su desarrollo y crecimiento requería de un orden que asegurara liberar a los individuos y a la sociedad de la “necesidad” económica. Esto se hacía mucho más necesario en una sociedad que crecía en complejidad y número, por lo cual el Estado debía lograr establecer prioridades pues no todas las libertades tenían la misma importancia. Entre las necesidades más importantes de la vida social, Beveridge identificaba la libertad de las necesidades económicas ya que se debía proteger a la vida humana del hambre, del frío y la falta de recursos. Esta liberación debía armonizar con las otras libertades. Asegurar el logro de esto constituía un deber de los gobiernos.

La vida humana no puede mantenerse sin comida, calidez y vivienda, sin suministro asegurado de los medios materiales para las necesidades físicas. En una economía de monetaria esto significa para cada familia la certeza de un ingreso básico en todo momento relacionado con el tamaño de la familia. Pero como las personas pretenden recibir ese ingreso también deben hacer su parte en la producción, la renta básica debe ser garantizada sólo con la condición de trabajar mientras que uno es capaz de hacerlo. Garantizar el derecho a la vida de hoy debe significar garantizar la libertad de la miseria con la condición de servicio. Es una función del

Gobierno asegurar esto. Libertad, para los padres fundadores, no significa ausencia de Gobierno. Menos aún puede significar eso hoy en día¹³.

La organización de las prioridades sociales y económicas debía tener expresión material en la forma en que se estimulara la expansión del gasto privado en el consumo. Esto resultaba importante pues así la demanda de producción y de mano de obra puede mantenerse. La expansión de este gasto no era para Beveridge un aspecto que quedaba en manos de los privados, pues los particulares toman un conjunto de decisiones económicas que no tienen relación con las necesidades de ocupación de la economía y que pueden involucrar formas de consumo que no sean socialmente deseables como artículos suntuarios en virtud de que “En una economía de mercado libre, los consumidores sólo pueden adquirir lo que se les ofrece, y lo que se les ofrece no es necesariamente lo que más les conviene” (Beveridge, 1947: 238).

Frente a estas tendencias del gasto y consumo, Beveridge observó que el aumento de estos no asegura una solución a los problemas sociales, pues hacia los primeros años de la década de 1940 el gasto privado había aumentado sin resolver el problema de la miseria, ni de la insalubridad, ni la enfermedad y la ignorancia. Era preciso que la comunidad organizada democráticamente actuara en acuerdo con los deseos de sus ciudadanos a través del Estado democráticamente controlado (Beveridge, 1947: 239).

En este marco, Beveridge señala que la expansión del Estado en sus atribuciones económicas durante la Guerra había mostrado que estableciendo ciertos niveles de

¹³(...) Como John Stuart Mill declaró hace años, casi todo lo que hace que la vida valga la pena para alguien depende de imponer restricciones a las acciones de otros. Como la Interdependencia y la población crecen, crece el alcance de tales restricciones y aumentan las funciones de Gobierno. Debe hacer, y en aras de la libertad debe prohibir más cosas. Al mismo tiempo, hay algunas cosas que no debe hacer y no debe prohibir. La base del pensamiento claro sobre este asunto es darse cuenta de que todas las libertades no son de igual importancia. Algunas son esenciales y deben preservarse a toda costa. Otras son secundarias - buenas en sí mismas - pero deben ser sacrificadas necesariamente en la búsqueda de vida, de la libertad fundamental, de felicidad para todos. La felicidad es actividad. Fue establecido dos mil años antes de los Padres Fundadores. Es tan cierto hoy como siempre lo ha sido, pero hoy en día tiene una connotación especial. Un hombre no puede ser feliz si no tiene lugar en el mundo, si se siente inútil y no deseado. El desempleo masivo es la masacre de felicidad. Por lo tanto, un Gobierno que asegura a sus ciudadanos la oportunidad de servicio y ganar de acuerdo a sus atribuciones, ha fallado en una de sus principales funciones, de hacer posible para todos la búsqueda de la felicidad (Beveridge, 1946: 56).

organización y objetivos claros era posible lograr la ocupación plena. Ahora lo importante era lograr tales niveles de ocupación en tiempos de paz (Beveridge, 1947: 145-146; 158 - 246). Para esto, el sistema de Seguridad Social podría dar la “ayuda material para el mantenimiento de la ocupación, ampliando y manteniendo el gasto privado de consumo” (Beveridge, 1947: 204), gracias a la mantención desde el Estado de niveles de ingresos cuando estos se vieran interrumpidos. Esto debía ser parte de una política donde el Estado se debía al conjunto de individuos de la sociedad. Con estas formulaciones el economista británico hacía frente a la suposición liberal de que el individuo está en peligro cuando el Estado asume tareas de naturaleza económica,

Algunos dirán que la política propuesta en este informe subordina al individuo frente al Estado. (...) esta crítica invierte totalmente la verdad. Si se considera al Estado más importante que el individuo, resulta razonable sacrificar al individuo que se encuentre en una situación de desocupación en masa, en aras del progreso y prosperidad de sus semejantes más afortunados; en la misma forma que se le sacrificó en la guerra, en provecho del poder o del dominio de dictadores o en nombre de una raza. En cambio si se considera que el Estado existe en beneficio del individuo, el Estado que a varios millones de hombres deja de asegurar la oportunidad de prestar un servicio y devengar un ingreso de acuerdo con sus facultades o la posibilidad de una vida libre de la indignidad y la vergüenza de recibir un auxilio, en un Estado de no cumple con su deber primordial. La aceptación por parte del Estado de la responsabilidad de alcanzar la ocupación plena constituye la demostración necesaria y final de que el Estado existe para el individuo – para todos los ciudadanos-; y no para sí mismo o para beneficio de una clase privilegiada. (Beveridge, 1947: 322)

Para regular al Estado en su relación con la sociedad protegiendo el sistema de Seguridad Social y las libertades esenciales, era imprescindible asegurar la participación de los ciudadanos en la vida política, pues “la política de ocupación plena es una política que deberá desarrollarse a través de la acción democrática de las autoridades públicas, tanto centrales como locales, ya que en última instancia su responsabilidad ésta sujeta al juicio de los votantes” (Beveridge, 1947: 45). En este sentido la expansión de las atribuciones del Estado no debía chocar con los derechos y la libertad, quedando de esta forma vinculado el desarrollo de la seguridad social a la participación ciudadana. Las libertades y derechos esenciales que la sociedad británica debía conservar y defender, en una interrelación de la política, la sociedad y la economía, eran “la libertad de creencia, de expresión, de investigación y de enseñanza; la libertad de asociarse para fines políticos y otros objetivos,

incluyendo la finalidad de producir un cambio pacífico en el poder público; la libertad de elegir ocupación y la libertad de administrar el ingreso personal” (Beveridge, 1947: 25).

Un punto necesario de resaltar es que para Beveridge la libertad de propiedad sobre medios de producción no era esencial, pues no tenía validez histórica dentro de la historia de Gran Bretaña, ya que había sido “privilegio” de una minoría. Esto significaba que la propiedad privada debía justificar y probar su existencia en relación a su capacidad para alcanzar la ocupación plena. Cuestionaba mediante una consideración histórica y práctica, la importancia de la propiedad privada

Si la propiedad privada de los medios de producción y el emplear a trabajadores para que los manejen es un sistema económicamente aceptable o no, constituye un problema que deberá juzgarse por sus propios méritos. En Inglaterra no se considera esto como una libertad cívica fundamental porque no es, ni ha sido nunca, algo de que haya disfrutado la gran mayoría del pueblo, sino sólo ha sido privilegio de una minoría. No puede siquiera insinuarse la idea de que una gran parte del pueblo inglés tenga probabilidad alguna de alcanzar, en el futuro, esa clase de derechos de propiedad. Desde el punto de vista adoptado en este informe, sólo puede alcanzarse la ocupación plena dejando en manos de la iniciativa privada la dirección de la industria, (...). Pero si por otra parte se demuestra, por la experiencia histórica o por razonamientos retóricos, que, para alcanzar la ocupación plena, debe abolirse el sistema de propiedad privada, deberá procederse a dicha transformación (Beveridge, 1947: 27).

Si bien en el plano teórico Beveridge dejaba abierta la posibilidad de remplazar el régimen de propiedad privada capitalista, (sin decir por cual), en lo inmediato la activa participación del Estado en lo económico, se justificaba dentro de la necesidad de cumplir con un aumento significativo de la demanda de productos y la mantención de ésta. Para ello, no desconocía la posibilidad de la intervención del Estado en alguna área industrial o sectores económicos, pero al mismo tiempo señalaba que era la política monetaria, en poder del Estado, la que debía ser usada para lograr este objetivo.

Así, con la *desjerarquización* de la propiedad privada como esencial y su valoración del Estado dentro de la economía, Beveridge mostró una irreconciliable distancia con la Escuela Austriaca, la exaltación de la libertad individual (Hayek, 1958) y el posterior neoliberalismo. Para Beveridge no era posible la catástrofe de Hayek (Hayek, 1982: 183-185). Dejar la sociedad sometida a una ausencia de orden económico lo consideraba un

error, en cuanto se dejaría fuera de la “felicidad” a cientos de personas condenadas por el desempleo y los otros monstruos de la economía. La sociedad libre (*Free Society*) era definida por Beveridge como “una en que determinados derechos esenciales se conservan: como los derechos personales - de culto, discurso, escritura, estudio y enseñanza, de elección de ocupación, de gastos de ingresos - y el derecho de asociación, políticamente e industrialmente, que es necesaria para impedir el establecimiento de la tiranía” (Beveridge, 1946: 57). El Estado no puede destruir las libertades, sino que mediante su intervención se reducen los conflictos generados por los problemas económicos.

Al establecer un conjunto de controles del Estado sobre la economía e incluso sobre la propiedad, Beveridge eran consciente de que recibiría críticas desde los sectores socialistas que verían en la política de ocupación plena y Seguridad Social un “paliativo que obstaculizará el camino de las reformas ulteriores, como las del socialismo y el comunismo” (Beveridge, 1947: 322). Para él estas críticas debían asumir que la política de ocupación plena y por ende el objetivo de sostener un sistema de seguridad social constituían una preocupación para cualquier tipo de sistema económico

“Es una política enderezada contra un mal particular; e incluye las medidas que deben tomarse bajo cualquier sistema económico que conserve las libertades esenciales a fin de poner remedio a ese mal. La tesis de la socialización de los medios de producción debe fundarse en otras consideraciones, como la eficacia de la producción o la de la justicia social. La política de ocupación plena consiste, en lo esencial, en que el Estado acepte la responsabilidad de ver que, mientras haya necesidades humanas insatisfechas, éstas se conviertan en demanda efectiva. Esto permite que se examine por sus propios méritos el problema de si la producción que satisfaga a esa demanda efectiva debe emprenderse en un régimen de iniciativa privada que obra por el incentivo del lucro o en un sistema de iniciativa social que trabaja directamente para el uso, o mediante una combinación de ambos” (Beveridge, 1947: 322-323).

Lo anterior no significa que Beveridge optara por el socialismo militante y el modelo soviético, por el contrario, se oponía a aquel en la medida que las reformas y transformaciones sociales debían nacer desde las elites burocráticas y no de la “lucha de clases” (Harris, 2003: 443). Así, aún con su énfasis en la acción del Estado en la economía, se mantenía dentro de los parámetros del liberalismo británico desarrollado dentro de las

primeras décadas del siglo XX, que buscaba regular los conflictos sociales generados por el capitalismo.

Las propuestas de Beveridge coinciden con el desarrollo de una serie de modificaciones al interior del liberalismo británico, que desde inicios del siglo XX dedicaron atención a la necesidad de resolver los fuertes problemas de desigualdad económica como forma de impedir y/o contener las fuerzas y movimientos críticos al sistema capitalista, postulando una vía intermedia entre capitalismo de libre mercado y socialismo (Kaufmann, 2003: 54-56). Para esta perspectiva el Estado tenía un rol primordial como agente de contención vía la regulación de los problemas sociales de naturaleza económica. Se podría estar de acuerdo con Judt en la caracterización de un Estado profiláctico tanto contra la amenaza de los problemas sociales y su rol en la polarización de la política europea, como contra la influencia socialista (Judt, 2008: 22). Tampoco se debe descuidar que la reforma social dentro de los regímenes capitalistas puede entender como una

respuesta a las necesidades del capitalismo avanzado y particularmente al hecho de que el sector privado es incapaz, por su cuenta, de asegurar todas las condiciones de producción deseables, incluyendo las siguientes: una fuerza de trabajo ideológicamente pacífica, que pueda realizar su tarea sin tener que pagarse asistencia sanitaria y futuras pensiones; una estructura educacional eficiente; la provisión de suministros esenciales, como el gas y de transporte, a un coste razonablemente bajo (Sasson, 2001: 168).

Conclusión

Al iniciar esta investigación señalamos que dos ejes actuaron como alicientes para su desarrollo. Uno de ellos era el interés por ahondar en los elementos centrales del pensamiento de Beveridge, enfocándonos principalmente en la concepción que el británico poseía en torno al rol del Estado en la sociedad y la economía. En esta relación, por cierto compleja, nos hemos centrado en la propuesta de construir un sistema de Seguridad Social sustentado en una política económica que, por un lado, sería capaz de generar niveles altos de empleo, y por otro, ponía en cuestión la validez histórica de la propiedad privada sobre los medios de producción (en la tradición británica). Detrás de esta solución empírica es posible develar el trasfondo que le otorga sustento – y que podría explicar en parte la gran influencia que tuvo en la política británica del siglo pasado- a esta propuesta; para Beveridge el Estado debe, por obligación, convertirse en el garante del bienestar de la

sociedad mediante la regulación de los diversos ámbitos de la economía. De esta forma, las tareas del Estado y el funcionamiento del mundo económico deben compenetrarse de tal modo que procuren el efectivo bienestar social, entendido como la garantía de que los hombres y mujeres no solo gocen de ciertos derechos políticos, sino también de derechos sociales indispensables. En un primer nivel, esto supone como característica básica el sustento material suficiente de los individuos (abolición de la necesidad) a través de la posibilidad de contribuir de manera útil desde el mundo laboral (pleno empleo).

Sin embargo, la asignación de un importante rol al Estado debe comprenderse a partir de una concepción más amplia sobre el funcionamiento de la política, pues para él las tareas desempeñadas por el Estado deben desarrollarse dentro de la organización democrática. En este sentido, el vivir en una sociedad libre, democrática y justa – tal como Beveridge aspiraba que se desarrollase Gran Bretaña- implicaba gozar de una protección social satisfactoria que se construía de manera colectiva por todos los individuos a través de su contribución a la economía (desde su trabajo) y a la política (como ciudadanos). De este modo, la participación ciudadana en el marco de la democracia resulta una arista fundamental para la mantención de los derechos y libertades esenciales.

Más allá de las particularidades específicas, y a partir del diagnóstico de la sociedad británica (fuertemente impactada por la experiencia de las dos guerras mundiales), podemos decir que su propuesta se vincula a una mirada crítica sobre la capacidad del capitalismo en la reducción de las tensiones y desigualdades sociales. Como ya hemos señalado, esto no significaba que aceptara el socialismo sino que de acuerdo a sus planteamientos es posible situarlo en la tradición del Nuevo Liberalismo Británico de inicios del siglo XX, que buscaba salvar al capitalismo de sus elementos disruptivos.

La segunda motivación que nos llevó a desarrollar esta investigación se relaciona con la reflexión y valoración que podamos obtener de la obra de este autor a setenta años de la publicación del *Beveridge Report*. El pensamiento de Beveridge – independientemente del juicio que nos puedan suscitar sus proposiciones – representa parte de una importante experiencia histórica que intentó construir un proyecto o alternativa que daba respuesta a problemas sociales que parecen aún no estar del todo resueltos en el siglo XXI. La necesidad de generar respuestas ante las crisis económicas, políticas y sociales de nuestro

tiempo, nos obliga a nutrirnos de la experiencia histórica previa que ha puesto a las sociedades ante escenarios tan complejos como los que vivimos en la actualidad. Sobre todo cuando, a pesar de los matices y particularidades de cada contexto histórico, nos percatamos que muchas de las dificultades que hoy aquejan a las distintas sociedades –por lo menos a las democracias liberales occidentales- poseen una larga trayectoria en el ámbito de la discusión política e intelectual del siglo XX. En este sentido, sostenemos que es necesaria la consideración de ciertos elementos del pensamiento de Beveridge –que hemos rescatado a través de esta exposición- pues otorgan ciertas luces en la comprensión y construcción de una relación más armónica entre el ámbito político-social y la economía. Esto resulta interesante en la medida que supone la consideración de la economía como una dimensión más del quehacer histórico-cultural de las sociedades, y por tanto, esta se ve determinada no solo por su relación con los otros ámbitos de la vida y la cultura, sino que también por la misma acción que los hombres decidan ejercer sobre ella.

Bibliografía

- Archambault, Richard y Mario Fortin. “The Beveridge Curve and Unemployment Fluctuations in Canada”. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique* Vol. 34: No. 1 (2001): 58-81.
- Beveridge, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1924.
- Beveridge, William. “Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons”. *Journal of the Royal Statistical Society* Vol. 106: No. 4 (1943).
- Beveridge, William. “Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness (1950 Model)”. *The Review of Economics and Statistics* Vol. 28: No. 2 (1946): 53 – 59.
- Beveridge, William. *La Ocupación Plena*. México: Fondo de Cultura Económica, 1947.
- Blanchard, Olivier, y Peter Diamond. “The Beveridge Curve”. *Brookings Papers on Economic Activity* Vol. 1989: No. 1 (1989): 1-76.
- Börsch-Supan, Axel. “Panel Data Analysis of the Beveridge Curve: Is There a Macroeconomic Relation between the Rate of Unemployment and the Vacancy Rate? *Economica, New Series* Vol. 58: No. 231 (1991): 279-297
- Broadberry, Stephen, y Kevin O'Rourke (editores). *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Vol. 2: 1870 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010): 219 - 228.
- Burnett, John. *Idle Hands. The experience of Unemployment, 1790 – 1990*. London: Routledge, 1994.
- Burns, Eveline. “The Beveridge Report”. *The American Economic Review* Vol. 33: No. 3 (1943): 512-533.
- Carbonnel, Eudald, y Robert Sala. *Planeta Humano*. Barcelona: Editorial Península, 2000.
- Carbonnel, Eudald, y Robert Sala. *Aún no somos humanos*. Barcelona: Editorial Península, 2002.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 2002.

- Contreras, Francisco. *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*. Madrid: Tecnos, 1994.
- Esping - Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press, 1990), 167 – 167.
- Fullbrook, Edward. *The Crisis of Economics. The post-autistic economics movement: the first 600 days*. London: Routledge, 2006.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimización en el Capitalismo Tardío*. Barcelona: Cátedra, 1973.
- Harris, Jose. *William Beveridge. A Biography*. London: Oxford University Press, 2003.
- Hayek, Friedrich. “Freedom, Reason, and Tradition”. *Ethics* Vol. 68: No. 4 (1958): 229-245.
- Hayek, Friedrich. “Los principios de un orden social liberal”. *Estudios Públicos* No. 6, 1982.
- Hennessy, Peter. *Never Again. Britain 1945 -51*. London: Penguin Books, 2006,
- Judt, Tony. *El olvidado siglo XX*. Madrid: Taurus, 2008.
- Kaufmann, Franz-Xavier. *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. Frankfurt am Main: Edition Suhrkamp, 2003.
- Klein, Lawrence. “The Cost of a "Beveridge Plan" in the United States”. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 58: No. 3 (1944): 423-437.
- Keynes, John. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Lindert, Peter. *El ascenso del sector público*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001.
- Ritter, Gerhard. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenburg, 1991.
- Ritter, Gerhard. *Sozialversicherung in Deutschland und England* . München: Verlag C.H. Beck, 1983.
- Robinson, Austin. “Sir William Beveridge on Full Employment”. *The Economic Journal* Vol. 55: No. 217 (1945): 70-76.
- Sasson, Donald. *Cien años de Socialismo*. Barcelona: Editorial Edhasa, 2001.
- Shumpeter, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Editorial Folio, 1984.
- Shumpeter, Joseph. *Historia del Análisis Económico*. Barcelona: Editorial Ariel, 1995.
- Wolman, Leo. “The Beveridge Report”. *Political Science Quarterly* Vol. 58: No. 1 (1943): 1-10.