



Historia Crítica

ISSN: 0121-1617

hcritica@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Llanos Reyes, Claudio

Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge

Historia Crítica, núm. 51, septiembre-diciembre, 2013, pp. 223-246

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81129188011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge<sup>❶</sup>

Claudio  
Llanos  
Reyes

Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile) y Doctor en Historia por la Universidad de Barcelona (España). Es coordinador del grupo de investigación *Estado y Sociedad en el Mundo Contemporáneo*, en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “El gobierno de Allende y la up frente al ‘Poder Popular’. 1970-1972: las bases radicalizadas y su dinámica”, *História Unisinos* 16: 1 (2012): 28-42, “Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas)”, *História Unisinos* 16: 2 (2012): 193-207; y en coautoría con Nicolás Dvoskin, “Chile, Argentina y la economía exportadora. Estado, economía y política durante la era del imperialismo (1880-1950)”, en *Chile-Argentina, Argentina-Chile: 1820-2010*, eds. Eduardo Cavieres y Ricardo Cicerchia (Valparaíso: Editorial Universitaria Valparaíso, 2012), 121-163. claudio.llanos@ucv.cl

Artículo recibido: 3 de julio de 2012

Aprobado: 24 de enero de 2013

Modificado: 6 de febrero de 2013

DOI: : dx.doi.org/10.7440/histcrit51.2013.10

❶ Este artículo es resultado del proyecto de investigación *Welfare State y Sozialstaat. Estado y economía en Gran Bretaña y Alemania (1930-1960). Bases histórico políticas de los modelos de Estado de bienestar*, financiado por FONDECYT (No. 11110008). Agradezco la colaboración de María Fernanda Lanfranco en algunos aspectos de estilo de este artículo. Finalmente, esta investigación está dedicada a los profesores Richard Bessel y Eduardo Cavieres por su apoyo y conversación sobre estos temas.

## Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge

### Resumen:

Este artículo busca aproximarse a las nociones económico-políticas de William Beveridge, que plantearon la construcción del Estado de bienestar británico en la inmediata posguerra. Una forma de Estado que buscó salvar la crisis del capitalismo proponiendo el control sobre el sistema. Se trata de mostrar la relación que, según este pensador —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. Al mismo tiempo que señalar las particularidades y complejidades de sus ideas 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:** *William Beveridge, posguerra, Seguridad Social, pleno empleo, propiedad privada.*

## Social Security, Employment, and Private Property in William Beveridge

### Abstract:

This article aims to approach the economic and political notions of William Beveridge, which proposed the construction of the British Welfare State immediately after WWII. A form of State which sought to overcome the crisis of capitalism by proposing control over the system. We attempt to demonstrate the relation that should exist, according to Beveridge, the “father” of this model of capitalist State, between the development of a social security system, employment, and the situation of private property, while simultaneously pointing out the specifics and complexity of his ideas in the relation observed between full occupation and private property as basic elements for the construction of a Social Security system.

**Keywords:** *William Beveridge, postwar, Social Security, full employment, private property.*

## Segurança social, emprego e propriedade privada em William Beveridge

### Resumo:

Este artigo busca aproximar-se das noções econômico-políticas de William Beveridge, que conceberam a construção do Estado de bem-estar britânico na imediata pós-guerra. Uma forma de Estado que procurou salvar a crise do capitalismo propondo o controle sobre o sistema. Trata-se de mostrar a relação que, segundo este pensador —o “pai” desse modelo de Estado capitalista—, devia existir entre o desenvolvimento de um sistema de segurança social, o emprego e a situação da propriedade privada. Ao mesmo tempo em que indica as particularidades e complexidades de suas ideias na relação que se observa entre a ocupação plena e a propriedade privada como elementos-base para a construção de um sistema de Segurança Social.

**Palavras-chave:** *William Beveridge, pós-guerra, Segurança Social, pleno emprego, propriedade privada.*

# Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge

## Introducción

El presente artículo busca aproximarse a las nociones que orientaron la construcción del Estado de bienestar británico de la inmediata posguerra. Particularmente, se adentra en la relación que, según William Beveridge<sup>1</sup> —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<sup>2</sup>. A partir de este estudio, se busca un mejor acercamiento

---

1 Como apunta José Harris en la biografía que dedica a Beveridge, la trayectoria de su pensamiento muestra diversos cambios y consideraciones. Beveridge no era un pensador ligado a un esquema fijo; al contrario, sus ideas y consideraciones de política económica estaban en continua relación con los problemas que la economía generaba en los ámbitos social y político. Frente a los problemas sociales, por ejemplo, Beveridge manifestó desde sus años de universitario en Oxford un profundo interés por la búsqueda de formas para resolverlos. En su trayectoria intelectual y de trabajo público se observa una especial dedicación a la reflexión de las alternativas que, dentro de la economía capitalista, permitieran reducir los problemas de pobreza y desigualdad social. También es inevitable considerar los alcances y relación de las ideas de Beveridge con aquellas desarrolladas por J. M. Keynes. Durante el período estudiado las ideas de Beveridge mostraron un mayor énfasis en la acción del Estado dentro de la economía, no solamente con medidas anticíclicas, sino que, como se verá en este artículo, consideró la intervención directa del Estado, por ejemplo, en la localización de industrias y actividades productivas. Los límites son complejos pues Keynes y su idea de capitalismo controlado no desconocían niveles de acción directa del Estado en la economía, aunque limitados. Sin duda, adentrarse en los elementos comunes y divergentes de ambos pensadores es un tema que va más allá de los límites de este trabajo. Sobre este tema, ver: John M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (México: FCE, 2006), 353-356.

2 A casi setenta años del *Social Insurance and Allied Services* 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 el alemán), son el resultado de una experiencia histórica que golpeó 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 la 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 Mundial 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 sólo en la guerra, sino después de ella: “We must establish on broad and solid foundations a National Health Service [and] national compulsory insurance for all clases for all purposes from the cradle to the grave”. Winston Churchill, “Prime Ministerial Broadcast, 1943”, 21 de marzo, 1943, en The Public’s Library and Digital Archive, Londres-Inglaterra, *Broadcast from London over BBC*, consultado el 3 de septiembre de 2013, <<http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/1943-03-21a.html>>.

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<sup>3</sup>, aun considerando los problemas y limitantes en su implementación<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, la hipótesis por desarrollar 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 con 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 Joseph Schumpeter, “socialismo liberal”<sup>5</sup>, respetuoso de la democracia y las libertades individuales<sup>6</sup>. Por cuanto implicó una forma de cuestionamiento a la validez histórica de la propiedad privada sobre los medios de producción, ya que asignaba al Estado la capacidad y el deber de regular diversos aspectos de la economía, controlando los monopolios mediante el establecimiento de áreas productivas y servicios con el objeto de salvar —por lo menos en teoría— al sistema de sus crisis. No obstante, no significaba que Beveridge aceptara el socialismo y las propuestas del marxismo, sino que, continuando 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<sup>7</sup>.

En cuanto al marco analítico, se reconoce la discusión política y teórica que se desplegó en torno a la economía capitalista y la crisis del liberalismo, particularmente después del desarrollo de la Unión Soviética, la crisis de 1929 y las dos guerras mundiales<sup>8</sup>. El liberalismo europeo desarrolló respuestas a estas 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

---

3 Tony Judt, *Sobre el olvidado siglo xx* (Madrid: Taurus, 2008), 22.

4 Sobre las limitantes en la aplicación del Beveridge Plan, se puede ver: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990), 167.

5 Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Barcelona: Folio, 1984), 466.

6 Se deben reconocer la complejidad de este concepto y su carácter equívoco, pues si bien para algunos sectores de izquierda puede representar un momento intermedio en la transición al socialismo, para sectores liberales éste representa el paso al totalitarismo.

7 Al respecto, consultar: Gerhard Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (Múnich: Oldenburg, 1991), 5 y 16-18.

8 Eric Hobsbawm, *Historia del siglo xx* (Buenos Aires: Crítica, 2006), 116-259.

del propio Beveridge, y que incluso se insinuaría en 1941 en la Carta del Atlántico. La reflexión sobre el rol del Estado en la cuestión social no era nueva; ya en el siglo xviii se observan disposiciones que buscaban contener los problemas sociales generados por el vagabundeo y el desempleo<sup>9</sup>. Por otro lado, en las primeras décadas del siglo xx se observa la creciente importancia dada a los derechos sociales que debía garantizar el Estado<sup>10</sup>. En este marco histórico los planteamientos de Beveridge fueron 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 reconocieron que el Estado tenía el deber de desarrollar la protección social<sup>11</sup>.

Con respecto a Beveridge, se encuentran pocos trabajos, y los existentes han enfatizado en los elementos económicos, en especial los relativos al empleo. Esto se entiende a partir de que su obra se ha enmarcado antes que todo dentro de la reflexión netamente económica. Así, es necesario señalar, desde la historia, los diversos aspectos que dieron forma y complejidad a su pensamiento desde otras perspectivas. Esta disciplina no desconoce que Beveridge se concentró en aspectos económicos para resolver los problemas de la sociedad<sup>12</sup>, pero también observa que la economía era un fenómeno complejo que, vinculado a otras dimensiones de la vida y la historia, no estaba limitado a medidas técnicas o administrativas. Es interesante destacar además que muchas veces se le otorga un tratamiento meramente introductorio<sup>13</sup> al autor 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 publicación<sup>14</sup>.

9 Gerhard Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England* (Múnich: Verlag C. H. Beck, 1983), 9-13.

10 Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós Ibérica, 2002), 272-274.

11 Robert Castel, *La metamorfosis*, 351-352.

12 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 enfermedad, fue en 1911 cuando en Gran Bretaña se estableció una ayuda a 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. Remitirse a: Ernest Hennock, *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914* (Nueva York: Cambridge University Press, 2007).

13 Como en el caso del interesante e ilustrativo libro de Francisco Contreras, *Derechos sociales: teoría e ideología* (Madrid: Tecnos, 1994).

14 Ver, entre otros, Lawrence Klein, "The Cost of a 'Beveridge Plan' in the United States", *The Quarterly Journal of Economics* 58: 3 (1944): 423-437; Leo Wolman, "The Beveridge Report", *Political Science Quarterly* 58: 1 (1943): 1-10; Eveline Burns, "The Beveridge Report", *The American Economic Review* 33: 3 (1943): 512-533; y Austin Robinson, "Sir William Beveridge on Full Employment", *The Economic Journal* 55: 217 (1945): 70-76.

Para los propósitos de este artículo se estudiaron los siguientes escritos: *Social Insurance and Allied Services*, 1942 (*Beveridge Report*); “Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons”, publicado en *Journal of the Royal Statistical Society*, 1943; “Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness (1950 Model)”, publicado en *The Review of Economics and Statistics*, 1946, y *La ocupación plena*, impreso por el Fondo de Cultura Económica en México en 1947. En ellos se puede encontrar una parte importante de las líneas centrales del pensamiento de William Beveridge. A esto se debe agregar la revisión de la hasta ahora única biografía sobre este pensador: *William Beveridge. A Biography*, de Jose Harris, publicada en 2003.

Ahora bien, estudiar las ideas de Beveridge resulta un ejercicio complejo, debido a los variados cambios en la trayectoria de su pensamiento. De ahí que sea diferente referirse a sus ideas en la década de 1940, que dirigir la mirada sobre aquellas que fueron desarrolladas en los años 1920 o 1930. Durante los años treinta, por ejemplo, fue influenciado por la Escuela Austriaca de Mises y Hayek y su culto al individuo y al Estado mínimo, mientras que en la siguiente década Beveridge estuvo alejado de los precursores del neoliberalismo, y en 1944 elaboró apuntes sobre la obra *Camino de servidumbre* de Hayek: “En mi opinión, el profesor Hayek es un hombre que no entiende la mentalidad británica [...] y encuentro su libro muy poco convincente”<sup>15</sup>. En los años cuarenta, asimismo, es un pensador liberal que no comparte la idea de una economía que deba regirse por leyes naturales, al considerar que “las instituciones humanas fueron hechas por el hombre y pueden ser mejoradas indefinidamente por el hombre”<sup>16</sup>.

Dos ejes motivan el desarrollo de los presupuestos planteados: primero, recordar el significado histórico de la figura de Beveridge y, segundo, adentrarse en algunos elementos centrales de sus ideas que pretendían relacionar al Estado (lo político-social) con lo económico. Sobre lo primero, el recordar, en este caso particular, no se equipara al acto de un anticuario que retoma ciertos temas o problemas olvidados en el baúl de la historia, sino que, en nuestro tiempo, implica reflexionar sobre la discusión —que recurrentemente ha agitado el desarrollo de la historia— generada sobre el rol que debía tener el Estado en relación con las materias económicas que afectan a la sociedad; en el segundo es posible

---

15 William Beveridge, “Carta a J. B. A. Boyle, 6 de diciembre de 1944”, citado en Jose Harris, *William Beveridge. A Biography* (Londres: Oxford University Press, 2003), 442.

16 William Beveridge, “Carta de William Beveridge a H. Prain, 14 de febrero de 1944”, citado en Jose Harris, *William Beveridge*, 442.

observar que las propuestas de Beveridge se desarrollaron en un contexto donde la economía política se entendía en relación con otras dimensiones de lo social<sup>17</sup>.

## 1. La Seguridad Social y la abolición de la necesidad

Si bien para la interpretación histórica liberal la situación social de Inglaterra durante el cambio del siglo XIX al XX era de desarrollo, mejoras sociales, emprendimiento y crecimiento<sup>18</sup>, para muchos otros fue el escenario de profundas dificultades. Sin desconocer las transformaciones económicas, algunos pensadores observaron la fragmentación y la tensión social resultantes tanto de las duras condiciones del trabajo industrial como de los niveles de pobreza<sup>19</sup> existentes dentro de los centros urbanos, que desde la Revolución Industrial crecían concentrando una población que progresivamente abandonaba el campo y sus labores por la ciudad y sus talleres, fábricas y servicios<sup>20</sup>. En este período se configuró en Gran Bretaña el problema del desempleo como un fenómeno central dentro de la reflexión política y económica. Es por ello que el movimiento de desempleados inició parte de su historia contemporánea con las demostraciones de 1886 y 1887, ilustrando una

---

17 Karl Polanyi, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 2001). La mirada histórica nos introduce en una importante dimensión de la discusión actual sobre 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* (Londres: 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 el 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. De la misma forma, y dando parte de razón a Lindert en torno a la “ambigüedad” del Estado de bienestar británico, como una posible causa de la escasez de estudios puntuales en torno al pensador británico, no se debe olvidar que el informe presentado por Beveridge en 1942, aprobado durante la guerra (bajo el gobierno de Churchill) y aplicado por Attlee, fundó un modelo de relación entre Estado, economía y sociedad que se mantuvo por lo menos hasta 1979. Sobre esto, remitirse a: Anthony Giddens, *Europa en la era global* (Barcelona: Paidós, 2009), 132; Eudald Carbonell y Robert Sala, *Planeta humano* (Barcelona: Península, 2000); Eudald Carbonell y Robert Sala, *Aún no somos humanos* (Barcelona: Península, 2002); Edward Fullbrook, *The Crisis of Economics*; Peter Lindert, *El ascenso del sector público* (México: FCE, 2011); Tony Judt, *Sobre el olvidado siglo XX*.

18 Ver, entre otros: Thomas Asthon, *La Revolución Industrial, 1760-1830* (México: FCE, 2008); y Phyllis Deane, *La Primera Revolución Industrial* (Barcelona: Península, 1998).

19 Al respecto, consultar: Edward Thompson, *La formación de la clase obrera en Inglaterra* (Barcelona: Crítica, 1989), y Edward Thompson, *Obra esencial* (Barcelona: Crítica, 2002).

20 Stephen Broadberry y Kevin O'Rourke, eds., *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Vol. 2: 1870 to the Present* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 210.



nueva fase en la militancia de la clase obrera británica<sup>21</sup>. En el siglo xx, por otro lado, 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.

De manera particular, en noviembre de 1942, mientras Europa era estremecida por la guerra de Hitler, que dirigía un régimen que destruía en los campos de concentración la naturaleza humana bajo los preceptos del racismo y la ideología nazi, 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 la instauración de un sistema centralizado de seguridad social. Este trabajo nació del establecimiento del Comité Interdepartamental sobre Seguridad Social y Servicios Asociados, en junio de ese mismo año.

En el contexto de la reconstrucción, el *Beveridge Report* tenía por deber “llevar a cabo, con especial referencia a la interrelación de esquemas, un estudio sobre los existentes sistemas nacionales de seguridad social y servicios aliados, incluidas las compensaciones al trabajador, y hacer recomendaciones”<sup>22</sup>. La discusión fue profunda y controversial, ya que la disputa económica y política en torno al rol del Estado en materias económicas no confrontaba únicamente a liberales y socialistas de los diversos matices; también enfrentaba a quienes dentro del liberalismo mostraban opiniones divergentes, entre los seguidores de un capitalismo controlado, como Keynes, y sus opuestos teóricos, como Hayek. Con razón, *The Manchester Guardian* apuntaba que el proyecto 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 [...] de las promesas de la Carta del Atlántico. 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”<sup>23</sup>.

21 John Burnett, *Idle Hands. The Experience of Unemployment, 1790-1990* (Londres: Routledge, 1994), 145.

22 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (Londres: His Majesty's Stationery Office, 1924), 2. [Presentación de Arthur Greenwood].

23 “Beveridge Plan will spark controversy”, *The Manchester Guardian*, Manchester, 2 de diciembre, 1942, 34. Traducción del autor.

Un año después, en 1943, Evelin M. Burns, directora de Investigación del Reporte de la Junta de Seguridad, Trabajo y Políticas de Socorro de Estados Unidos, destacada figura en la redacción del Acta de Seguridad Social de Estados Unidos (1935), planteaba que el *Beveridge Report* era la manifestación del fin de una época y el comienzo de otra:

“Sin duda la principal razón para la popularidad del informe debe buscarse en el temperamento de los tiempos. Es la primera evidencia completa de que las generalizaciones sobre un mejor mundo de postguerra tienen contenido tras ellas. Además, el plan en sus líneas generales tiene la gran ventaja de la simplicidad. El concepto de un esquema único, omnicompreensivo, de asegurar la totalidad de la población contra los riesgos económicos más importantes de la vida, proporcionando beneficios uniformes y adecuados para vivir y financiado por contribuciones uniformes, puede ser entendido por todos. Pero para el economista interesado en el seguro social y las medidas conexas, el informe es también emocionante, debido al campo cubierto, la amplitud de visión y el razonamiento del autor y las consecuencias de muchas de las propuestas formuladas. En cuanto a la historia, el Seguro Social marca el final de una época y el comienzo de otra”<sup>24</sup>.

Los principios centrales del reporte planteaban que las reformas para el futuro debían tener en cuenta 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, por ser un momento histórico en el mundo, “un tiempo para la revolución, y no para medidas provisorias”<sup>25</sup>. La experiencia de la guerra implicaba igualmente la necesidad de centralizar los sistemas de seguridad social, construyendo un régimen donde todos aportaran a un fondo común destinado a mantener un ingreso a quienes cayeran en el desempleo. Esta experiencia también estaba vinculada a la posibilidad de reducir el desempleo, cuando el Estado y la sociedad eran capaces de generar una organización de la economía.

Esto, en realidad, no hacía parte de lo propuesto por el socialismo décadas atrás, sino que más bien consistía en la capacidad del Estado de impulsar nuevas políticas económicas anticíclicas, que pudieran asegurar una “socialización del consumo”<sup>26</sup>. En este punto se observa la relación que Beveridge destacaba entre procesos históricos y economía, por cuanto la guerra había cambiado la economía, y en este campo de transformaciones las sociedades podían construir nuevas realidades económicas. Desde luego, se podría señalar que en la década de

24 Eveline Burns, “The Beveridge Report”, 512.

25 William Beveridge, *Social Insurance*, 6.

26 Estas ideas serían desarrolladas en mayor profundidad en William Beveridge, *La ocupación plena* (México: FCE, 1947).

1940 la economía, para pensadores como Beveridge, no era la supuesta ley natural de los marginalistas, sino más bien un fenómeno con historicidad.

En este contexto, el *Reporte* señalaba que un objetivo histórico y central que debía asumir el Estado era la abolición de la necesidad (*abolition of want*), mediante la creación de un sistema de Seguridad Social (*Social Security*) que resguardara el bienestar. La necesidad se relacionaba entonces con la carencia entre las familias e individuos de los medios para una sana subsistencia<sup>27</sup>. Esta manera de entender el grado de necesidad según la disponibilidad de ingresos y el poder adquisitivo “nacía de investigaciones sociales que no se habían realizado antes de la Segunda Guerra Mundial”<sup>28</sup>. Por estas razones, Beveridge efectuó una crítica a las formas previas de políticas sociales, al considerar que no partían de un criterio científico para definir los niveles de necesidad y pobreza, por lo cual los problemas económicos —algunos vinculados al desempleo, la enfermedad y la viudez— no recibían soluciones apropiadas. La propuesta de liberar la sociedad de la necesidad establecía así la importancia de desarrollar un sistema estatal nacional y central de seguridad social.

“La abolición de la necesidad (*want*) requiere, primero, la mejora del seguro estatal, es decir, contra la interrupción o pérdida del poder adquisitivo. 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 seguros antes de la guerra fue diseñada con referencia a las normas de las encuestas sociales. Aunque las ayudas al desempleo no fueron asignadas totalmente en relación con esas normas, la enfermedad y las prestaciones de invalidez, pensiones de vejez y viudez estuvieron muy por debajo de ellas, mientras que la indemnización al trabajador estaba por debajo del nivel de subsistencia para quien tenía responsabilidades familiares”<sup>29</sup>.

Para resolver el problema de la necesidad, la Seguridad Social<sup>30</sup> tenía un rol central como estrategia definida 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 a todos los individuos un marco de derechos sociales y de protección general, lo que puede ser entendido dentro del

27 William Beveridge, *Social Insurance*, 7-8.

28 William Beveridge, *Social Insurance*, 7.

29 William Beveridge, *Social Insurance*, 7.

30 Para William Beveridge, los derechos sociales tenían origen transatlántico, relacionado con el sistema de seguro y las contribuciones para pensiones establecidos en Estados Unidos con la *Social Security Act* de 1935, y que tuvo influencia no sólo en Gran Bretaña, sino que también fue adoptada por la legislación de Nueva Zelanda en 1938. “Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons”, *Journal of the Royal Statistical Society* 106: 4 (1943): 305.

desarrollo contemporáneo de los derechos humanos<sup>31</sup>. Este reconocimiento no significaba desconocer las particularidades de cada grupo dentro de la sociedad y sus necesidades (edad, salud, renta).

“[...] seguridad de un ingreso que tome el lugar de las remuneraciones cuando éstas son interrumpidas por el desempleo, una enfermedad o un accidente, para proveer de una renta de jubilación, contra la pérdida de apoyo por 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”<sup>32</sup>.

La universalidad del derecho a la seguridad social, como evidencia el documento citado, se vinculaba a una política tributaria capaz de mantener la provisión de la asistencia al desempleo, los enfermos, los pensionados, entre otros. 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 socioeconómico que se complementarían con los seguros privados, particularmente en el caso de las pensiones de jubilación<sup>33</sup>.

Así, sus propuestas pretendían llevar al Estado a un plano mucho más activo en la economía, distanciándose de las maniobras anticíclicas 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*<sup>34</sup>, sino que más bien observaba que, en algunos aspectos —por ejemplo, la naturaleza del desempleo—, Keynes abstraía el problema sin reflexionar sobre los diversos aspectos y matices que se debían considerar en el análisis de este tipo de problemática<sup>35</sup>. Es conocido que ambos pensadores establecieron una importante comunicación durante el período de elaboración del reporte sobre *Social Insurance and Allied Services*, y que Keynes desempeñó un importante papel en diversos niveles de la reflexión económica de Beveridge. Con todo, este último no consideró todas las ideas o sugerencias de Keynes<sup>36</sup>.

Construir el sistema de Seguridad Social centralizado significaba, además, que el Estado debía asumir la protección de los individuos en los momentos de la vida en que se experimentará una interrupción temporal o definitiva de la actividad productiva. Este proyecto contemplaba algunos

31 Francisco Contreras, *Derechos sociales*, 35-39.

32 William Beveridge, “Social Security”, 305-332.

33 Karl Hinrichs y Julia F. Lynch, “Old-Age Pensions”, en *The Oxford Handbook of the Welfare State*, eds. Francis Castles et al. (Oxford: Oxford University Press, 2011), 355-356.

34 John M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

35 William Beveridge, *La ocupación plena*, 118-139.

36 Un aspecto de las diferencias entre ambos parece haber sido el tema de las pensiones y la importancia que Beveridge daba a éstas. Además, Keynes consideró que el programa de Beveridge debía ser menos utópico. José Harris, *William Beveridge. A Biography*, 399-404.

puntos centrales a este respecto: 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—; el sistema no solamente aseguraba la mantención de un ingreso mínimo; también incluía medidas remediales a la interrupción del mismo —desempleo, accidente, entre otros—, como los tratamientos médicos para restaurar la salud y los ingresos; proveía para los gastos excepcionales, tales como el nacimiento, el matrimonio y la muerte, debido a que éstos son “riesgos” a los que el individuo está expuesto en toda sociedad<sup>37</sup>. El desarrollo de este sistema involucraba, justamente, 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 substanciosa 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”<sup>38</sup>.

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. Aun con los efectos de la Guerra y el escenario de posguerra, el PIB per cápita británico mostró desde fines de los años treinta hasta los años sesenta altos niveles en relación con seis países —Dinamarca, Noruega, Alemania, Suiza, Suecia y Holanda—, sólo superado por Suiza aproximadamente desde 1945, y por Suecia y Dinamarca desde 1960<sup>39</sup>. Estos datos no tenían una completa expresión en la sociedad, pues, aun con la destacada situación económica internacional, la sociedad británica mostraba altos índices de pobreza, que desde la década de 1920 se habían ligado al creciente problema del desempleo<sup>40</sup>.

Más allá de los elementos económicos, fue el escenario político abierto en 1945 el que dinamizó la discusión y construcción de este sistema de Seguridad Social. En este año, al llegar al gobierno el Partido Laborista (alejado del proyecto socialista clásico)<sup>41</sup>, las propuestas de Beveridge encontraron

37 William Beveridge, “Social Security”, 305-306.

38 William Beveridge, *La ocupación plena*, 204.

39 Angus Maddison, *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 A.D.* (Gröningen: Growth and Development Centre, 2010).

40 John Burnett, *Idle Hands*, 199-212.

41 Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo*, 456-459.

un importante soporte. Es primordial tener en cuenta este punto, ya que el sistema propuesto coincidía con la importancia que el gobierno de Clement Attlee daba a la acción del Estado en materias económicas, debido a que el clima de la inmediata posguerra se caracterizaba por una concentración en la “equidad, cohesión social y las viejas barreras de clase”<sup>42</sup>. En tal sentido, 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 económicos. Según Schumpeter, esta tradición se vinculaba a los clásicos ingleses como J. S. Mill y J. Bentham 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 legitimación del capitalismo<sup>43</sup> y/o el dominio del Estado<sup>44</sup>.

En síntesis, el pensamiento liberal de Beveridge, sus ideas económicas, que “eran una herencia del Nuevo Liberalismo pre-1914”<sup>45</sup>, y su preocupación por los problemas sociales, se ligaron a las políticas reformistas del descrito laborismo británico, que buscaba administrar el capitalismo<sup>46</sup>. Es destacable que el laborismo inglés encontró en un liberal como Beveridge las ideas y el programa necesarios para llevar adelante una reforma social que en un primer momento fue incluso bienvenida por el Partido Comunista y el “experimento socialista inglés”<sup>47</sup>, por lo menos hasta fines de 1946, cuando, debido a la política exterior antisoviética del Gobierno, los comunistas retiraron sus simpatías por el gobierno laborista.

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

Aun cuando 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<sup>48</sup>. Beveridge fue ejemplo de esta preocupación, y por ello,

---

42 Kenneth Morgan, *Labor in Power. 1945-1951* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 296.

43 Jürgen Habermas, *Problemas de legitimización en el capitalismo tardío* (Barcelona: Cátedra, 1973).

44 Gerhard Ritter, *Der Sozialstaat*, 1-3.

45 Kenneth Morgan, *Labor in Power*, 11-12.

46 Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo*, 454-468.

47 Kenneth Morgan, *Labor in Power*, 294-295.

48 John Burnett, *Idle Hands*, 243.

la búsqueda del pleno empleo<sup>49</sup> ocupaba un lugar importante, pues en el sistema de seguridad social propuesto en 1942, “todo ciudadano trabajador en edad laboral contribuirá de manera apropiada de acuerdo a su clase al sistema de seguridad que él necesita; si es una mujer casada, las contribuciones serán hechas por su marido”<sup>50</sup>. Dentro de este sistema, la relación entre el empleo y el desarrollo de la Seguridad Social y el cumplimiento de sus objetivos se observaba en cuatro puntos: 1) el pago en dinero de beneficios económicos, como un derecho durante el desempleo, es provisto de manera satisfactoria sólo por cortos períodos de desempleo; 2) el único test satisfactorio para el desempleo es una oferta de trabajo, es decir, esto se derrumba cuando hay altos índices de desempleo masivo; 3) el Estado debe asegurar el cuidado y la rehabilitación de aquellos que sufran deficiencias parciales; y 4), finalmente, lo que debe dar la Seguridad Social es tan inadecuado como proveedor de la felicidad humana, que ponerla como la única o principal medida de reconstrucción difícilmente puede ser vista como valiosa<sup>51</sup>.

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 tardarían poco tiempo en reintegrarse a su labor anterior o en trabajar en una nueva relacionada con su capacidad<sup>52</sup>. Para la reducción temporal de los períodos de desempleo y su disminución, 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”. Dentro de estas tareas, al Estado le correspondía asegurar el volumen de gastos, puesto que “Nadie, fuera del Estado, tiene los poderes necesarios para satisfacerla; esta condición no es tal que se satisfaga automáticamente. Una de las funciones que debe desempeñar el Estado en el futuro es la de asegurar la existencia de volumen adecuado de gastos y, por consiguiente, proteger a los ciudadanos contra la desocupación en masa”<sup>53</sup>.

Si bien esta política sobre el volumen de gasto se relacionaba de modo indirecto con las medidas anticíclicas señaladas por Keynes, Beveridge consideró relevante que, en vinculación con ésta, el Estado fiscalizara la localización de la industria y la movilidad de la mano de obra. La primera tenía relación con el intento de impedir que la concentración demográfica

---

49 Desde los primeros años del siglo xx dedicó tiempo al estudio y ayuda en la búsqueda de soluciones, participando en Toynbee Hall y en la Central Unemployment Body, en 1905. Sobre su participación en las actividades en Toynbee Hall, puede verse: Jose Harris, *William Beveridge*, 79-97.

50 William Beveridge, *Social Insurance*, 11.

51 William Beveridge, *Social Insurance*, 163.

52 William Beveridge, *La ocupación plena*, 20.

53 William Beveridge, *La ocupación plena*, 35.

afectara la salubridad, la higiene y la destrucción de lugares rurales y de recreo. La segunda tarea se relacionaba con el propósito de impedir que la movilidad de los trabajadores tras la industria creara bolsones de miseria y la destrucción de comunidades<sup>54</sup>. Dentro de estas problemáticas, 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”<sup>55</sup>.

La construcción de un sistema de seguridad social no implicaba entonces para el británico un asunto de naturaleza puramente económica, al reconocerse 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. Este fenómeno hundía sus raíces en la profundidad de las tradiciones políticas tanto británicas como estadounidenses<sup>56</sup>. Frente a esta tradición Beveridge observó que la sociedad, en su desarrollo y crecimiento, requería un orden que asegurara liberar a los individuos y 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 la vida humana del hambre, el frío y la falta de recursos. Esta liberación debía armonizar con las otras libertades; asegurar su logro constituía un deber de los gobiernos, como se observa en el siguiente escrito:

“[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 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

---

54 “Es mejor, y con esto redundo en una menor intervención en las vidas privadas, fiscalizar a los hombres de negocios en cuanto a la localización de las empresas que dejar de fiscalizarlos, y obligar a los trabajadores a mudar sus hogares en busca de ocupación. Esta fiscalización del Estado sobre la localización de la industria es la única alternativa que se presenta tanto para impedir la movilización obligatoria de la mano de obra como la creación de zonas miserables”. William Beveridge, *La ocupación plena*, 39.

55 Francisco Contreras, *Derechos sociales*, 16.

56 William Beveridge, “Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness (1950 Model)”, *The Review of Economics and Statistics* 28: 2 (1946): 56.



ser garantizada sólo con la condición de trabajar mientras 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 [...]

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 [...] El desempleo masivo es la masacre de la felicidad. Por lo tanto, un Gobierno que no asegura a sus ciudadanos la oportunidad de servicio y ganar de acuerdo a sus atribuciones, ha fallado en una de sus principales funciones, la de hacer posible para todos la búsqueda de la felicidad”<sup>57</sup>.

La organización de las prioridades sociales y económicas debía tener expresión material en la manera en que se estimulara la expansión del gasto privado en el consumo. Esto resultaba importante, por cuanto 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 sectores privados, puesto que 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, tales como los 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”<sup>58</sup>.

Más aún cuando el propio pensador consideraba que, “en la economía de mercado libre de Inglaterra, bajo la presión de los vendedores, los particulares han dedicado porciones considerables de sus recursos crecientes a las pompas fúnebres, costosas y de muy poca importancia social, o desperdiciando su dinero en apuestas de partidos de fútbol y otras diversiones frívolas”<sup>59</sup>. Frente a estas tendencias del gasto y consumo socialmente insignificantes o frívolos, observó que su aumento no aseguraba una solución a los problemas sociales, más cuando en los primeros años de la década de 1940 el gasto privado había aumentado sin resolver el problema de la miseria, la insalubridad, la enfermedad y la ignorancia. Era preciso, por supuesto,

---

57 William Beveridge, “Life, Liberty”, 56.

58 William Beveridge, *La ocupación plena*, 238.

59 William Beveridge, *La ocupación plena*, 238.

que la comunidad organizada democráticamente actuara en acuerdo con los deseos de sus ciudadanos a través del Estado controlado<sup>60</sup>.

En este marco, el autor señala que la expansión del Estado en sus atribuciones económicas durante la Guerra había mostrado que estableciendo ciertos niveles de organización y objetivos claros era posible lograr la ocupación plena. Ahora lo importante era lograr tales niveles de ocupación en tiempos de paz<sup>61</sup>. 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”<sup>62</sup>, gracias a la mantención desde el Estado de niveles de ingresos, cuando éstos se vieran interrumpidos. Esto debía ser parte de una política, como se describió antes, donde el Estado se debía al conjunto de individuos de la sociedad. Con esta formulación, 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, es un Estado que 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”<sup>63</sup>.

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, ya que “la política de ocupación plena es una política que deberá desarrollarse a través de la acción democrática de las autoridades públicas,

---

60 William Beveridge, *La ocupación plena*, 239.

61 William Beveridge, *La ocupación plena*, 145-146, y 158-246.

62 William Beveridge, *La ocupación plena*, 204.

63 William Beveridge, *La ocupación plena*, 322.

tanto centrales como locales, ya que en última instancia su responsabilidad está sujeta al juicio de los votantes”<sup>64</sup>. En este sentido, la expansión de las atribuciones del Estado no debía chocar con los derechos y la libertad, quedando vinculado, de esta forma, el desarrollo de la seguridad social a la participación ciudadana. Las libertades y los 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”<sup>65</sup>.

En este punto es necesario resaltar que para Beveridge la libertad de propiedad sobre los medios de producción no era esencial, al no tener validez histórica dentro de la historia de Gran Bretaña, por haber sido “privilegio” de una minoría. Esto significaba que la propiedad privada debía justificar y probar su existencia en relación con 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”<sup>66</sup>.

Si bien en el plano teórico Beveridge dejaba abierta la posibilidad de reemplazar 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

---

64 William Beveridge, *La ocupación plena*, 45.

65 William Beveridge, *La ocupación plena*, 25.

66 William Beveridge, *La ocupación plena*, 27.

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 en 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. Reconocía que establecer la seguridad social podía requerir diversos tipos de intervención del Estado, según la sociedad en la que se pretendiera implementar:

“La esencia de mi programa es que el Gobierno debe utilizar su poder sobre el dinero para convertir las necesidades humanas insatisfechas en demanda efectiva. Puesto que las necesidades humanas (incluido el ocio) son insaciables, y el dinero es la criatura del Gobierno, la posibilidad de dicho programa es innegable [...] Estrictamente hablando, no son tantas las alternativas como métodos a utilizarse en combinación. Mi programa combina alguna extensión del sector público de la industria (socialización de determinadas industrias) y alguna redistribución de ingresos para aumentar de forma constante el gasto privado, como su principal método de demanda social. Las proporciones en que deben combinarse los dos últimos, redistribución de ingresos y demanda social, pueden diferir de un país a otro”<sup>67</sup>.

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<sup>68</sup> y el posterior neoliberalismo. Para él, no era posible la catalaxia de Hayek<sup>69</sup>. Dejar a la sociedad sometida a una ausencia de orden económico lo consideraba una equivocación, en cuanto se dejaría fuera de la “felicidad” a cientos de personas condenadas por el desempleo y por las otras amenazas de la economía. La sociedad libre (*Free Society*) era definida por Beveridge como “una en donde 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, política e industrial, que es necesaria para impedir el establecimiento de la tiranía”<sup>70</sup>. 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 era 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

67 William Beveridge, “Life, Liberty”, 58. Traducción del autor.

68 Friedrich Hayek, “Freedom, Reason, and Tradition”, *Ethics* 68: 4 (1958): 229-245.

69 Friedrich Hayek, “Los principios de un orden social liberal”, *Estudios Públicos* 6 (1982): 183-185.

70 William Beveridge, “Life, Liberty”, 57. Traducción del autor.

reformas ulteriores, como las del socialismo y el comunismo”<sup>71</sup>. Para este pensador, estas críticas debían asumir que la política de ocupación plena y, por ende, el objetivo de sostener un sistema de seguridad social constituía 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”<sup>72</sup>.

Lo anterior no significa que Beveridge optara por el socialismo militante y el modelo soviético; por el contrario, se oponía a aquél, por cuanto las reformas y transformaciones sociales debían nacer de las élites burocráticas, y no de la “lucha de clases”<sup>73</sup>. Así, aun 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. En el plano global, la política económica debía perseguir la mejora de las condiciones de vida de la población, asegurando la demanda de empleo, aun a condición de cuestionar como derecho esencial la propiedad privada sobre los medios de producción. La política económica estatal debía tener en cuenta el desarrollo de un tipo de capitalismo de Estado, donde se consideraba la propiedad estatal de sectores industriales y el control sobre la localización de la industria, en convivencia con la propiedad y la inversión privadas.

Parte de su programa inmediato discurría, en términos del propio Beveridge, sobre la abolición de la pobreza mediante la seguridad social y la compensación por el número de hijos; el gasto colectivo para garantizar la disponibilidad de buenas habitaciones, buenos alimentos, combustibles y otros artículos necesarios, a precios estables para todos; el fomento y regulación de la inversión privada mediante la Junta Nacional de Inversores, para vigorizar y ampliar el equipo mecánico del país; la expansión del sector público de la industria, a fin de incrementar

---

71 William Beveridge, *La ocupación plena*, 322.

72 William Beveridge, *La ocupación plena*, 322-323.

73 Jose Harris, *William Beveridge*, 443.

el alcance de la estabilización directa de la inversión para someter los monopolios al control público; la vigilancia de la localización de la industria con plenos poderes, incluido el transporte, y de acuerdo con un plan nacional; y la movilidad organizada de la mano de obra, para evitar los movimientos inútiles y la búsqueda de trabajo en forma desorganizada<sup>74</sup>.

Las propuestas de Beveridge coinciden con el desarrollo de una serie de modificaciones dentro del liberalismo británico, que desde inicios del siglo xx dedicaron una especial 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<sup>75</sup>. 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 Tony 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<sup>76</sup>. Tampoco se debe descuidar que la reforma social dentro de los regímenes capitalistas puede entenderse 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”<sup>77</sup>.

## Conclusión

Al iniciar este artículo se señaló 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, estudiando principalmente la concepción que el británico poseía en torno al rol del Estado en la sociedad y la economía. En esta relación, por cierto compleja, el análisis se centró 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

---

74 William Beveridge, *La ocupación plena*, 348-349.

75 Franz-Xaver Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaats* (Fráncfort del Meno: Suhrkamp, 2003), 54-56.

76 Tony Judt, *Sobre el olvidado*, 22.

77 Donald Sasson, *Cien años de socialismo* (Barcelona: Edhasa, 2001), 168.

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 sólo 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 el pensador británico 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 se aspiraba a que se desarrollara en 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), se puede decir que su propuesta se vincula a una mirada crítica sobre la capacidad del capitalismo para la reducción de las tensiones y desigualdades sociales. Como ya hemos señalado, esto no significaba que aceptara el socialismo, sino que, de acuerdo con 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 llevó a desarrollar esta investigación se relaciona con la reflexión y valoración que se pueden obtener de la obra de este autor, a setenta años de la publicación del *Beveridge Report*. El pensamiento de Beveridge —independientemente del juicio que 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 obliga a los estudiosos a valerse de la experiencia histórica previa que ha puesto a las sociedades ante escenarios tan complejos como los que se viven en la actualidad. Sobre todo cuando, a pesar de los matices y particularidades de cada contexto histórico, es posible observar 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, es posible sostener como necesaria la consideración de ciertos elementos del pensamiento de Beveridge —que se han rescatado a través de este artículo—, pues otorgan ciertas luces en la comprensión y construcción de una relación más armónica entre el ámbito político-social y la economía. De igual forma, el interés por su obra y el significado histórico para el pensamiento económico y político pueden comprenderse desde el énfasis puesto por el autor en torno a la discusión sobre la responsabilidad social y económica del Estado. Esto resulta interesante, por cuanto supone la consideración de la economía como una dimensión más del quehacer histórico-cultural de las sociedades, y por tanto, ésta se ve determinada no sólo por su relación con los otros ámbitos de la vida y la cultura, sino también por la acción misma que los hombres decidan ejercer sobre ella.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

#### Archivo:

The Public's Library and Digital Archive, Londres-Inglaterra. *Broadcast from London over BBC*. <<http://www.ilibrio.org/pha/policy/1943/1943-03-21a.html>>.

#### Documentación primaria impresa:

Beveridge, William. *Social Insurance and Allied Services*. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1924.

Beveridge, William. "Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons". *Journal of the Royal Statistical Society* 106: 4 (1943): 305-332.

Beveridge, William. "Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness (1950 Model)". *The Review of Economics and Statistics* 28: 2 (1946): 53-59.

Beveridge, William. *La ocupación plena*. México: FCE, 1947.

#### Publicaciones periódicas:

*The Manchester Guardian*. Manchester, 1942.

### Fuentes secundarias

Broadberry, Stephen y Kevin O'Rourke, editores. *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Volumen 2: 1870 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Burnett, John. *Idle Hands. The Experience of Unemployment, 1790-1990*. Londres: Routledge, 1994.

Burns, Eveline. "The Beveridge Report". *The American Economic Review* 33: 3 (1943): 512-533.

Carbonell, Eudald y Robert Sala. *Planeta humano*. Barcelona: Península, 2000.

Carbonell, Eudald y Robert Sala. *Aún no somos humanos*. Barcelona: 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.
- Deane, Phyllis. *La Primera Revolución Industrial*. Barcelona: Península, 1998.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Fullbrook, Edward. *The Crisis of Economics. The Post-Autistic Economics Movement: The First 600 Days*. Londres: Routledge, 2006.
- Giddens, Anthony. *Europa en la era global*. Barcelona: Paidós, 2009.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimización en el capitalismo tardío*. Barcelona: Cátedra, 1973.
- Harris, Jose. *William Beveridge. A Biography*. Londres: Oxford University Press, 2003.
- Hayek, Friedrich. "Freedom, Reason, and Tradition". *Ethics* 68: 4 (1958): 229-245.
- Hayek, Friedrich. "Los principios de un orden social liberal". *Estudios Públicos* 6 (1982): 179-202.
- Hennock, Ernest. *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.
- Hinrichs, Karl y Julia F. Lynch. "Old-Age Pensions". En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson. Oxford: Oxford University Press, 2011, 353-366.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo xx*. Buenos Aires: Crítica, 2006.
- Judt, Tony. *Sobre el olvidado siglo xx*. Madrid: Taurus, 2008.
- Kaufmann, Franz-Xaver. *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp, 2003.
- Keynes, John. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: FCE, 2006.
- Klein, Lawrence. "The Cost of a 'Beveridge Plan' in the United States". *The Quarterly Journal of Economics* 58: 3 (1944): 423-437.
- Lindert, Peter. *El ascenso del sector público*. México: FCE, 2011.
- Maddison, Angus. *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 A.D.* Gröningen: Growth and Development Centre, 2010.
- Morgan, Kenneth. *Labor in Power. 1945-1951*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001.
- Ritter, Gerhard. *Sozialversicherung in Deutschland und England*. Múnich: Verlag C. H. Beck, 1983.
- Ritter, Gerhard. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Múnich: Oldenburg, 1991.
- Robinson, Austin. "Sir William Beveridge on Full Employment". *The Economic Journal* 55: 217 (1945): 70-76.
- Sasson, Donald. *Cien años de socialismo*. Barcelona: Edhasa, 2001.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio, 1984.
- Thompson, Edward. *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona: Crítica, 1989.
- Thompson, Edward. *Obra esencial*. Barcelona: Crítica, 2002.
- Wolman, Leo. "The Beveridge Report". *Political Science Quarterly* 58: 1 (1943): 1-10.