



Recordando a los muertos. La seguridad social, el empleo y las instituciones democráticas en Lord Willian Beveridge*

Carlos Gabriel Rafart

Hagamos que la beneficencia, en aquellos casos en los que hay varios hijos, sea una cuestión de derecho y honor, y no un motivo de oprobio y menosprecio¹.

Tanto si les gusta como si no, tanto si se sienten contentos como apenados, el Informe Beveridge significó la inauguración de una nueva relación entre los hombres en el seno del Estado, y del hombre con el Estado, no sólo en este país, sino en todo el mundo. La ética de la hermandad universal de los hombres fue entronizada aquí en un plan a llevar a cabo por cada individuo miembro de la comunidad al servicio de sí mismo y de sus compañeros².

¿Por qué recordar a Willian Henry Beveridge? Al menos dos razones pueden argüirse:

La primera de ellas se funda en la necesidad histórica de referir al conjunto de ideas de quien junto con Bismark y Keynes³ conforman la triada ines-

* Nuestro título es escasamente original. Hemos reproducido parte del encabezamiento a uno de los capítulos de Democracia y sociedad civil de John Keane, debido a que nuestro propósito se corresponde con la intención de dicho autor a su *Recordando a los muertos*. El alcance planteado por Keane es: "comprometerse con un tipo de memoria orientada al futuro, un recordatorio para los disociados, un rescate o redención del tesoro perdido de autores, textos y contextos... Este tipo de memoria orientada al futuro -una teoría política con ojos en la espalda- puede tener importancia considerable para estimular la imaginación política contemporánea". John KEANE: *Democracia y Sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1991. El capítulo 2 tiene como título; *Recordando a los muertos. Sociedad Civil y Estado desde Hobbes hasta Marx y mas allá*.

¹ Willian Pitt, discurso a la Cámara de los Comunes en 1796, en Peter DEANE: *El estado y el sistema económico*, Barcelona, Critica, 1993, pp. 88.

² Palabras de la esposa de Janet Beveridge en 1954. Citado por Peter BALDWIN en *La Política de Solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 181.

³ La presencia de J. M. Keynes en la propia naturaleza del *Estado de Bienestar* no conforma a la totalidad de los estudiosos. En nuestro país Ernesto Isuani ha procurado diferenciar dos conceptos *Estado Keynesiano* y *Estado de Bienestar*, a pesar de aceptar la legitimidad del concepto *Estado de Bienestar Keynesiano*. El título del ensayo *Bismark o Keynes ¿Quién es el culpable?*, revela su posición polémica. En. Ernesto ISUANI, Ruben LO VUOLO y Emilio Tenti FANFANI: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Niño Davila/ Ciopp. 1991. Tomando posición, un autor español señala: "La aceptación de principios keynesianos de política presupuestaria tiene

cindible que explica la entera historia del *Estado de Bienestar*. La figura de Lord Willian H. Beveridge a pesar de ocupar este lugar privilegiado es la menos conocida, y sus ideas están compendiadas de manera muy compacta en la mayor parte de los trabajos dedicados al campo de temas y problemas que hacen al *Estado de Bienestar*.

La segunda razón, una vez recordado *nuestro muerto*, responde al actual abandono por la mayor parte de los Estados contemporáneos de aquellas políticas públicas que creímos inconmovibles, al menos para nuestra sociedad. Creemos que esas políticas, basadas en el bienestar, el empleo y la seguridad social en correspondencia con la vigencia de instituciones democráticas deben ser parte de nuestro mundo presente y futuro. Hace ya medio siglo Willian Beveridge expuso estas ideas en diversos *Reports*, las cuales se materializaron en políticas públicas inclusivas de toda la ciudadanía, como central a una lógica social comprensiva, fundadora de una comunidad solidaria.

El presente artículo no pretende inscribirse en los problemas que hacen al origen, ascenso y naturaleza de los *Estados de Bienestar*. Las explicaciones sobre la historia de este fenómeno son tantas como bibliografía sobre el tema se ha publicado en estas dos últimas décadas. Demasiadas teorías compiten para dar cuenta de él. Demasiados sujetos y problemas aparecen como responsable de su surgimiento y fortalecimiento. Industrialización creciente, capitalismo maduro, crisis estructurales, corporatismo, burocracias modernizadoras, crisis del liberalismo, reproducción de la fuerza de trabajo, agudo conflicto social, ampliación del estado, élites ilustradas, regulación de los mercados, un vigoroso movimiento obrero, la guerra y sus privaciones, etc, adquieren distinta primacía en los numerosos esquemas teóricos existentes⁴.

Sin embargo, sin comprometernos abiertamente en este debate, aceptaremos lo que con diversos matices forma parte del patrimonio común en las diversas teorías, que *"el estado de bienestar de postguerra se basaba en dos pilares, uno Keynesiano y el otro Beveridgiano.(...) Ciñéndonos a sus componentes más esenciales, el elemento Keynesiano defendía la capacidad del gobierno para controlar la demanda en una economía de mercado a través de una intervención adecuada, por ejemplo, aumentando el gasto público durante las*

el efecto de crear una Base Económica que permite la actuación del estado en múltiples áreas de funcionamiento de la sociedad. La política keynesiana es así, desde nuestro punto de vista, central al Estado de Bienestar no tanto que garante del pleno empleo -con sus lógicas conexiones con el bienestar social- sino en cuanto que aumenta, y casi elimina, el techo de intervención económica del estado, sin el cual la política social se convertiría en meramente testimonialista...", en Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO, *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en R. MUÑOZ. DE BUSTILLO (compilador) *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1989, p. 25.

⁴ El intento más logrado en ofrecer el amplio panorama de las distintas teorías es el de Josep PICO en *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

*recesiones, especialmente con el objetivo de mantener el pleno empleo (...) Podemos considerarlo como el componente "económico" del estado de Bienestar. Por otra parte, el concepto Beveridgiano de seguridad (entendido en sentido amplio) constituya el componente "social", en oposición a los riesgos de la economía de mercado"*⁵.

La referencia al componente keynesiano es pertinente en cuanto a que Lord Beveridge tuvo respuestas muy próximas al autor de la *Teoría General*, especialmente en lo que respecta al problema del pleno empleo, la sola referencia a su *Report* de 1944, *Pleno empleo en una sociedad libre*, lo atestigua. Intentaremos centrarnos en el contenido de esa dimensión social, reuniéndola, además, con el especial problema de funcionamiento de instituciones democráticas en un contexto de profundas mutaciones políticas.

En las páginas siguientes, a fin de abordar los tres aspectos seleccionados del discurso beveridgiano -la seguridad social, el pleno empleo y las instituciones democráticas-, trataremos de que sea el mismo Beveridge quien nos señale sus ideas. Consecuentemente citaremos extensos párrafos de sus tres textos fundamentales, *Seguridad Social y Servicios Afines*⁶, *Las bases de la seguridad social*⁷ y *Pleno empleo en una sociedad libre*⁸, que harán más próximas estas notas a una antología que a un artículo.

Creemos que el camino que nos trazamos responderá más adecuadamente a nuestra pretensión de rescatar ideas y discursos. Sin embargo no dejaremos de ofrecer ciertas definiciones que hagan más fructífero nuestro rescate.

Realizadas estas advertencias nos introduciremos en el tema haciendo una apretada reseña sobre el contexto y la historia del reformador británico. Inmediatamente abordaremos las propias ideas de Beveridge, en los tres temas antes señalados, para finalmente realizar un balance de las mismas.

⁵ Ramesh MISHRA: *El Estado de bienestar en crisis*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 30-21

⁶ Willian H. BEVERIDGE: *Seguridad Social y Servicios Afines*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1943.

⁷ Willian H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, México, F.C.E., 1944. Se hace imprescindible aclarar que este texto no es más que un conjunto de conferencias dictadas en diversos ámbitos académicos, religiosos y empresarios, además de artículos editados en distintos medios periodísticos. Todos ellos del año 1943.

⁸ Willian H. BEVERIDGE: *Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

El protagonismo de Beveridge se enmarca en la particular historia inglesa de los primeros cincuenta años del siglo XX. Durante ese medio siglo de acelerados cambios, Inglaterra transita el lento camino que pone fin a su hegemonía mundial. Es también la época en que el dominio de una sociedad civil distanciada del Estado también entra en una profunda conversión. De un estado vigoroso en el exterior pero débil en sus relaciones con la sociedad se vive a mediados de los años cuarenta un proceso inverso. Las políticas sociales son el mejor ejemplo de ello. El fin de la caridad y su reemplazo por una primitiva seguridad social durante los tiempos de Lloyd George en la segunda década del siglo, marca profundamente las transformaciones a generalizarse. El esfuerzo reformador de Lord Beveridge, y especialmente una sociedad receptiva a esas reformas serán la gran novedad de Inglaterra y la oportunidad histórica para modelar su propio *Estado de Bienestar*.

El acento puesto en los primeros años de la década del cuarenta esta en relación al compromiso nacional por superar los difíciles días en que Inglaterra prácticamente combate sola contra el nazifascismo. Este compromiso se tradujo en un gobierno de coalición cuyo eje fue la entente entre el laborismo y el conservadurismo bajo la égida de Wiston Churchil. *"Los laboristas se centran en las tareas internas necesarias para el éxito del esfuerzo de guerra, y del éxito de su labor y del clima que saben crear, con la creciente ilusión en la posibilidad de una nueva Inglaterra, menos desigual y más solidaria, quedando obvios resultados. El primero es la moral que los británicos demuestran en los duros días de la llamada batalla de Inglaterra, el segundo la arrolladora victoria del laborismo al final de la guerra"*⁹.

Efectivamente las elecciones de julio de 1945 dan el triunfo al laborismo con un 47,8 de los votos, derrotando a Churchil. El laborismo se adjudica 393 bancas en el parlamento contra 213 de los conservadores y sus aliados, 12 liberales y 22 independientes. Las razones, que refuerzan las ya referidas de este triunfo nos las da el historiador inglés A. J. P. Taylor: *"Los electores lanzaron hurras a Churchil y votaron contra él. Ningún interés manifestaron por los asuntos externos o el poder imperial. No los arrastró grito alguno de colgar al Káiser u obtener indemnizaciones de Alemania. Solo le interesaba el futuro propio: primero la vivienda, luego el pleno empleo y seguridad social. En esto, el laborista ofrecía un programa convincente. Los conservadores, aunque ofrecían un programa muy parecido, se las arreglaron para dar la impresión de que no creían en él. La memoria de la gente contaba mucho. Muchos electores recordaban el desempleo de los treinta. Algunos recordaban cómo los habían*

⁹ Ludolfo PARAMIO y otros: *Evolución y Crisis de la ideología de izquierdas*. Caracas, Nueva Sociedad, 1993, p. 72.

*engañado o suponían que los habían engañado, tras las elecciones generales de 1918. Desde la tumba, Lloyd George provocó la ruina de Churchill*¹⁰

El año 1945 inaugura un nuevo período para Inglaterra que prácticamente perdura hasta fines de los setenta con el ascenso de Margaret Thatcher, cuya característica fundamental será el dominio de una amplia red de seguridad social, las nacionalizaciones y el pleno empleo. Esta *nueva Inglaterra* será modelada según las directrices de Beveridge.

Lord Willian Henry Beveridge

Willian Henry Beveridge, hijo de un alto funcionario colonial nació en 1879 en la India bajo dominios británicos. Fue a Inglaterra en edad temprana y se educó en Charterhouse School y en Balliol College, Oxford, donde se distinguió tanto por sus estudios de matemáticas como por los clásicos, y en 1902, graduándose en estos con las máximas calificaciones. Se le concedió la beca Stoell de derecho civil para la University College, Oxford, que conservó de 1902 a 1909, obteniendo en 1904 el grado de bachiller en derecho civil. De 1903 a 1905 fue además sub director del Toynbee Hall.

Durante este mismo período conoció a los pensadores socialistas Sidney y Beatrice Webb. En 1905 apenas creada la Royal Commission on the Poor Laws, los Webb llamaron a Beveridge a formar parte del equipo de investigadores auxiliares, con cuya ayuda publicó en 1909 un *Minority Report*, con un detallado esquema de lo que en adelante se llamaría seguridad social. Muy poco antes de la presentación de dicho *Report*, publicó su primera obra importante, *Unemployment: A Problem of Industry* (1909), que le sitúa entre los economistas especializados de la época.

Son también los Webb quiénes lo acercaron a Wiston Churchill, entonces presidente de la Comisión de Comercio, y en 1908 ingresó en este departamento. Al año siguiente fue nombrado director del recién creado sistema de intercambios laborales.

A partir de entonces, Beveridge, compartió sus tareas de funcionario de la Corona con la de excelente académico. En 1915 pasó al Ministerio de Municiones y en 1916 al de Alimentación, del que llegó a ser secretario permanente en 1919. Treinta años después Beveridge reflexionaba: *"Fui durante la primera guerra mundial funcionario público dedicado casi constantemente a*

¹⁰ A. J. P. TAYLOR: *Historia de Inglaterra 1914-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 325.

uno u otro de los nuevos problemas del frente interior, que habían surgido a consecuencia de lo que era entonces el fenómeno sin precedentes de una guerra total. Aunque al contrario de mi experiencia en la guerra actual, casi todas mis actividades eran tareas inmediatas de la guerra, alguna que otra vez tuve que reflexionar sobre la paz. Una fue el verano de 1916, cuando el gobierno de entonces le pereció que merecía la pena delegar algunos funcionarios en la Cámara de Comercio para que estudiaran los problemas industriales que surgirían cuando terminara la guerra. El primer fruto de ese estudio fue la presentación de un Proyecto de Ley para extender el plan de seguro de desocupados establecido en 1911 para los mecánicos, los obreros de construcciones navales, los de la edificación y algunos otros oficios, a un cuerpo mucho más vasto de trabajadores, entre ellos los de las fábricas de municiones en general¹¹. El alcance de esos primeros intentos reformadores deberían aún esperar la segunda post guerra.

Al suprimirse los ministerios de guerra, una vez finalizada la primera conflagración mundial, los Webb, invitaron a Beveridge a ser director del London School of Economics. Lo acepta, y ejerce la dirección académica durante 18 años, de 1919 a 1937. Según una de sus biografías¹², durante esta etapa, la masa estudiantil, se rebeló en ocasiones contra sus métodos disciplinarios y, por otra parte, Beveridge tiene varios roces con uno de los más distinguidos miembros de la dirección de esta institución, Harold Laski (quien presidirá el triunfante Partido Laborista en 1945, elecciones en las cuales será derrotado Beveridge). En 1937 abandonó el cargo para hacerse de la dirección de la University College de Oxford.

En 1939 editó el primer volumen de un extenso estudio titulado *Prices and Wages in England*. Otra vez la guerra le permitió desplegar sus virtudes de planificador. Fue su momento más destacado. En 1941 fue nombrado presidente del Comité Interministerial de Seguridad Social y Servicios Aliados. Su tarea fue puramente personal; los funcionarios del Comité fueron simples investigadores que recibían instrucciones del presidente. Al siguiente año, se publicaron las conclusiones del Comité, el *Beveridge Report*. Inmediatamente se generó una batalla parlamentaria por las posiciones favorables o enfrentadas para dar cabida a las propuestas del *Report*. La negativa del Gobierno a declararse inequívocamente en su favor dio lugar al único voto antigubernamental digno de tenerse en cuenta entre 1940 y 1945. El *Report* sobre *Seguridad Social y Servicios Afines* contribuyó en gran parte a la victoria del partido laborista en 1945, que incorporara sus directrices a la legislación social.

¹¹ Willian H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, op. cit., p. 14

¹² En *Enciclopedia internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, Dirigida por David L. Sills, Volumen 1, Madrid, Aguilar, 1974.

El otro conflicto importante en que se vio envuelto el propio Beveridge se dio en 1942 cuando se planteó una seria amenaza de escasez de bienes. El carbón fue el problema principal. El ya mencionado historiador inglés A. J. P. Taylor sostiene *"Aunque las minas seguían en manos privadas incompetentes, la responsabilidad estaba en los socialistas: Cripps como líder de la Cámara, Dalton como presidente de la junta de comercio. En marzo, Dalton comisionó al infatigable planificador sir W. Beveridge para que preparara un esquema de racionamiento para los consumidores nacionales. Estaba listo en mayo y, a diferencia de otros esquemas, se supo de él antes de que comenzara a funcionar. Los conservadores causaron un alboroto. El plan de Beveridge afectaba a quienes moraban en casas grandes y poseían cocinas eléctricas; en otras palabras, a las clases ricas. Además los conservadores, siempre combativos en lo que al carbón se refería, sospechaban que Dalton preparaba la entrada de la nacionalización por la puerta trasera.*

Fue la única revuelta conservadora que tuvo éxito durante la guerra. El gobierno huyó. Se borro el racionamiento de carbón¹³.

En 1944 abordó el problema del desempleo en un libro posterior, *Full Employment in a Free Society*. Este informe fue sin duda una extraordinaria obra, pero su éxito se debió sobretodo a su oportunidad, fue el momento donde comenzó firmemente a pensarse en el futuro de Inglaterra luego del fin de la guerra, donde la preocupación estuvo centrada en no repetir los errores pasados, especialmente los hechos de la primera posguerra. Siendo el problema del empleo el que recibió mayor atención.

Otros dos informes en los que intervino Beveridge, el ya mencionado sobre racionamiento de los carburantes (1942) y otro sobre el futuro de la radiofusión, no causaron tanta impresión y no se llevaron a la práctica sus recomendaciones.

En 1944 hizo su debut como representante en una elección parcial en Berwick-on-Tweed haciendo que Beveridge regresara al Parlamento como liberal, pero al presentarse como independiente al año siguiente fue rotundamente derrotado. Lo interesante de su segunda presentación y derrota fue el triunfo del Partido Laborista que toma las principales recomendaciones de los Informes de Beveridge, siendo esta su carta de triunfo. Aceptó un título de nobleza; retornando a la dirección del Colegio, la cual había renunciado al ser elegido para el Parlamento.

¹³ A. J. P. TAYLOR: *Historia de Inglaterra 1914-1945*, op. cit. , p. 482.

Se casó en 1942, siendo un hombre ya maduro con su prima Janet Mair, que oficiaba de secretaria particular. En 1947 publicó la biografía de sus padres con el título *India Colled Them*. Murió en 1963.

Seguridad social, pleno empleo e instituciones democráticas

En los distintos textos en que Beveridge expone sus proyectos y opiniones los tres problemas se exhiben como un todo, imposible de distanciar uno del otro. Sin embargo y por un mero criterio de organización expositiva trataremos de presentarlos de manera sucesiva. Pero antes de iniciar dicha exposición señalaremos los propósitos generales que guiaron a Lord Willian Beveridge.

¿Qué perspectiva enfrentaba el futuro de Inglaterra? ¿Para que la reconstrucción luego de la guerra? ¿Qué enemigos internos había que derrotar?

La respuesta beveridgiana adquiere una dimensión extraordinaria. Y posiblemente sea su tema más recurrente. La guerra presenta respuestas para el período de paz. Los preparativos para la paz deben planearse aún cuando no se haya vencido, como una manera de superar los errores cometidos durante el conflicto anterior.

*"Durante la primera guerra mundial pareció a la gran masa del pueblo que la cuestión de planear la paz carecía de importancia. Una vez que hubiera terminado la guerra esperaban volver a los buenos tiempos de la preguerra con gran contento. Hoy no existe esa perspectiva de contento en la vuelta del pasado por la sencilla razón de que los tiempos que precedieron a la segunda guerra no fueron buenos. El pueblo británico ha aprendido por experiencia que después de esta guerra tiene que avanzar hacia algo nuevo y no retroceder a lo antiguo. Como pueblo sensato que es, se da cuenta de que se avanza mejor si se ha mirado previamente hacia delante y se han hecho planes para el viaje"*¹⁴.

Una vez finalizado los combates en el frente externo, deben abrirse nuevas trincheras, pero ahora mirando los problemas de la gente. Si la guerra fue *total*¹⁵ también lo debe ser en el frente interno, una vez vencido el enemigo exterior.

¹⁴ Willian H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, op. cit., p. 15.

¹⁵ El significado dado por Beveridge a la *guerra total* nos lo precisa él mismo: "Algunas personas, cuando utilizan esa frase, piensan en la nación en su conjunto, quieren decir que la guerra tiene que hacerla no sólo los soldados combatientes sino también los trabajadores manteniendo la producción en los campos, en las fábricas y en las minas, y las amas de casa en sus hogares,

"La reconstrucción tiene muchas facetas, internacionales e interiores. Desde el punto de vista nacional podemos definir mejor los fines de la reconstrucción nombrando los cinco males gigantes que hay que destruir -la indigencia, las Enfermedades, la Ignorancia, la Suciedad y la Ociosidad.

¿Quiénes son estos cinco gigantes y como combatirlos?

"La destrucción de la Indigencia significa que cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, tendrá suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar.

(...)

El segundo gigante -las Enfermedades- es un mal contra el que se realiza ahora un movimiento general, existiendo una demanda cada vez mayor, y espero que más eficaz, para que se ponga el servicio sanitario del país -preventivo, curativo, paliativo- sobre una base mejor y más amplia.

El ataque a la Ignorancia es un asunto de educación. Significa tener más escolares y mejores escuelas. Pero no es sólo cuestión de ampliar la edad escolar: es una cuestión de la clase de instrucción que damos en la escuela y es aún más una cuestión de educación de los adultos.

Por gigante de la Suciedad quiero significar todos aquellos males que provienen del crecimiento no planeado, desordenado, de las ciudades.... El ataque a la Suciedad significa una mejor ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos"

En cuanto al último de ellos, *la Ociosidad: "es el más grande y el más feroz de los cinco gigantes y el que más importa atacar"¹⁶*, volveremos a él al tratar la cuestión del Pleno empleo, anticipando que el mismo adquiere la dimensión de coordenada en el discurso Beveridgiano.

Definido el campo de problemas a enfrentar, pasemos ahora a exponer la cuestión de la seguridad social. Ya referíamos que en julio de 1941 fue creado el *Comité interdepartamental de Seguro Social y Servicios Afines* con las siguientes obligaciones:

conservando la salud y la fuerza de sus familias. Pero para mí la guerra debe ser total para cada individuo, que cada individuo debe poner en el esfuerzo de guerra todo su ser, y no sólo una parte de sí mismo", Ibidem, p. 33

¹⁶ Ibid, pp. 52-51-53.

*"La primera obligación del Comité era estudiar; la segunda recomendar o sugerir"*¹⁷.

Primeramente la seguridad social como concepto:

*"...como la seguridad para el individuo, organizada por el Estado, frente a los riesgos a los que el individuo seguirá estando expuesto cuando la situación de la sociedad en general sea la mejor posible, tanto las asignaciones por hijos como la asistencia médica forman parte de la Seguridad Social"*¹⁸.

En segundo lugar la recomendación fundamental de las soluciones arribadas

*"..la organización del Seguro Social debe ser considerada solamente como una parte de una mas amplia política de progreso social. El seguro social, totalmente desarrollado, puede proveer a la seguridad de recursos; es un ataque a la 'Necesidad'"*¹⁹.

El tercer termino el contenido del Plan:

*"El Plan de Seguridad comprende tres partes. En primer lugar, un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo"*²⁰.

La propuesta beveridgiana comprende el seguro de enfermedad, las pensiones a la vejez, las pensiones a las viudas y huérfanos, la ampliación de la cobertura a los trabajadores por accidentes y enfermedades del trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, la asistencia publica y también asistencia de determinadas categorías de individuos discapacitados, como los ciegos. Además incluye un Sistema Nacional de Salud. Consecuentemente:

"La característica principal del Plan de Seguridad es un proyecto completo de seguros sociales. Abarca a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones. No se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos; no es fácil asegurar a una persona que no tiene patrón -por ejemplo, un tendero o un agricultor- contra la desocupación, o una persona

¹⁷ William H. BEVERIDGE: *Seguros Sociales y Servicios Afines*, op. cit., p. 13.

¹⁸ William H. BEVERIDGE: *Pleno empleo en una sociedad libre*, op. cit. Prefacio, p. 30.

¹⁹ William H. BEVERIDGE: *Seguridad Social y Servicios Afines*, op. cit. p. 16.

²⁰ William H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, op. cit., p. 65

que no realiza ningún trabajo lucrativo, contra la posibilidad de perder sus ingresos a causa de una enfermedad. Pero todo el mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejez, gastos de entierro, cuidados médicos. Y todo el mundo tendrá asegurados esos y todos los demás beneficios apropiados para él y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros"²¹.

Dos principios fundamentales sostienen al Plan, el de uniformidad y el de universalismo. En palabras de Peter Baldwin: "El plan Beveridge se caracterizaba por cuatro atributos Las prestaciones serían universales, uniformes, de subsistencia y no condicionadas a una situación de necesidad"²². Otra característica relevante del plan, que se asienta en la no comprobación de recursos para otorgar el beneficio, será el intento de no estigmatizar y atraer a su potencial necesitado.

Bajo el gigante *ociosidad* Beveridge nos remite al segundo punto a tratar: el desempleo y su contracara: el pleno empleo. Como parte de una estrategia discursiva, sesgada por su práctica académica, la noción *pleno empleo* también tiene su concepto:

"Pleno empleo significa que el desempleo se reduce a breves intervalos de expectativa, con la certeza de que muy pronto uno será requerido de nuevo en su antiguo puesto de trabajo o será requerido en un nuevo puesto de trabajo que esté dentro de sus posibilidades"²³.

"Significa tener siempre más puestos de trabajo vacantes que personas desempleadas, y no un número ligeramente inferior de puestos de trabajo"²⁴.

El informe *Pleno empleo en una sociedad libre* también es un balance crítico sobre sus diagnósticos previos en relación a las causas del desempleo en la Inglaterra de principios de siglo:

²¹ Ibid. p. 66.

²² Peter BALDWIN: *La Política de Solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, op. cit. pp. 195-197. Los problemas que hacen al alcance *universalista* de la Seguridad Social señalan una cuestión central que está presente en la mayor parte de la literatura especializada sobre el *Estado de Bienestar*, quienes son los efectivamente beneficiados. La polémica sobre la clase trabajadora y sus recompensas es la que ha recibido mayor atención. Baldwin nos propone una perspectiva interesante, señalando a las clases medias y otros sectores sociales como los también beneficiarios -sino los más- por las políticas sociales del Estado de Bienestar. A partir de este análisis puede sostener la amplitud de consenso político e ideológico de los Estados de Bienestar.

²³ William H. BEVERIDGE: *Pleno empleo en una sociedad libre*, op. cit. p. 38.

²⁴ Ibid. p.39

"En mi primer estudio del desempleo, publicado en 1909, me dediqué a mostrar cómo y por qué persistía el desempleo, aún cuando la demanda de mano de obra pareciera crecer en general al menos tan rápidamente como la oferta de mano de obra. Encontraba la explicación por un lado en las fluctuaciones de la demanda, estacionales y cíclicas, y por otro en la tendencia de cada industria a acumular y retener unas reservas de mano de obra mayores de las necesarias para satisfacer los cambios locales e individuales en la demanda"²⁵.

La solución ideada fue un primer intento por organizar el mercado de trabajo encarnada en la Ley de Oficinas de Empleo de 1909. A pesar de ello y como producto de los efectos de la primera posguerra y el posterior impacto de la crisis mundial del 29 el paro en Inglaterra fue de grandes proporciones.

En 1944 el diagnóstico del problema será del tipo keynesiano. Beveridge no esconde su adhesión al autor de la *Teoría General*:

"De acuerdo con el análisis keynesiano, la posibilidad de un desempleo masivo prolongado estriba en el hecho de que las decisiones de ahorrar y las decisiones de invertir son tomadas por diferentes conjuntos de personas en diferentes momentos y por diferentes razones, y pueden por lo tanto no ir a la par"

Párrafos atrás señalaba:

"El empleo depende del gasto.... Lo que la gente gasta en consumo, da empleo"²⁶.

En el prólogo de 1960 Beveridge retrospectivamente nos expone la estrategia, que efectivamente operó como solución certera al fenómeno del desempleo. Permitásenos citarlo en toda su extensión:

"..la batalla contra el desempleo debe librarse en tres frentes: mantener en todo momento un desembolso total suficiente, controlar la localización de la industria y asegurar la movilidad organizada de la mano de obra. El primero de estos ataques es el principal; los otros son operaciones auxiliares de limpieza"

¿Quién ha de asegurar el cumplimiento de la primera condición? La respuesta es que esta debe ser una responsabilidad del Estado. Nadie más tiene los poderes necesarios; la condición no se cumplirá automáticamente. En el

²⁵ Ibid. p.117

²⁶ Ibid. pp.120-121.

futuro debe ser función del Estado garantizar un desembolso total suficiente, en consecuencia, proteger a sus ciudadanos del desempleo masivo, tan claramente como es ahora función del Estado defender a los ciudadanos de los ataques del exterior y de los robos y violencia en el interior

*La esencia de esta política es la elaboración de un programa a largo plazo de desembolso planificado, guiado por las prioridades sociales y destinado a dar estabilidad al sistema económico y facilitar su expansión. El principal instrumento de esta política es un nuevo tipo de Presupuesto. El programa no se ocupa solamente del desembolso público, realizado directamente por el Estado o por las entidades locales. En una sociedad libre, la mayor parte del desembolso total del que depende el empleo consistirá en el gasto de sus renta personales por parte de los ciudadanos privados. En una sociedad que reserve un papel importante a la empresa privada en la industria, una parte sustancial del desembolso total tomará la forma de inversión empresaria privada. El Estado, aunque en una sociedad libre no trate de controlar la cuantía o la dirección del gasto de los ciudadanos privados, puede influir en ese gasto: de hecho, no puede evitar influir en él mediante los impuestos y otras formas de política fiscal. El presupuesto anual es, por tanto, un instrumento no solo para determinar el desembolso público sino también para influir en el desembolso privado*²⁷.

Al analizar el último de los aspectos propuesto de la obra de Beveridge, las instituciones democráticas, observamos que no solo propone un mero arreglo en las instituciones u oficinas estatales²⁸, sino que se está planteando un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad. Ya referíamos que donde mejor se visualiza estos cambios será en el problema de como lograr superar el mal del desempleo en conciliación con las libertades y la vigencias de instituciones democráticas²⁹. Prestemos atención al discurso beveridiano.

"El informe...se ocupa también de la necesidad, la posibilidad y los métodos de conseguir el pleno empleo en una sociedad libre es decir con la con-

²⁷ Ibid. pp. 50-51

²⁸ Bajo el título *Cambios en el aparato del gobierno*, Beveridge propone nuevas funciones y tareas para los diversos ministerios. Inclusive sugiere la creación de un *Ministerio de Desarrollo Nacional, que abarcará todo el campo de la planificación, la vivienda y el transporte urbanos y rurales* (p. 210). Y por supuesto la tarea fundamental del Ministerio del trabajo será la vigilancia del mercado del trabajo, prestando especial atención en el pleno empleo. Ibid.

²⁹ En el prefacio a la Edición norteamericana, Beveridge sostiene que *"el problema de la ocupación que se plantea Inglaterra es en esencia el mismo que tiene que resolver todos los países industrialmente adelantados y poseedores de idénticas tradiciones de individualismo resuelto y gobierno democrático"*, p. 7. La primera edición en castellano del Informe sobre el Pleno empleo lleva por título *La ocupación plena, sus requisitos y consecuencias*, México, F.C.E., 1947

*dición de que se preserven todas la libertades civiles fundamentales.de culto, de expresión oral y escrita, de estudio y de cátedra; la libertad de reunión y de asociación con fines políticos y de otro tipo, incluyendo la consecución de un cambio pacífico del equipo de gobierno; la libertad para elegir una ocupación; la libertad para administrar la renta personal*³⁰.

En consecuencia la resolución del pleno empleo es un problema complejo por cuanto exige prestar observancia a cuatro obstáculos políticos:

En primer lugar al renovarse el gobierno periódicamente, debe asegurarse *una continuidad razonable en la política económica.*

En segundo término *"...La libertad de asociación con fines laborales suscita la cuestión de la fijación de los salarios"*, adquiriendo una cuota de poder los sindicatos que dificulta, en circunstancias ciertos controles de los mismos.

En tercer lugar, la libertad de elegir el tipo de ocupación hace muy difícil garantizar a todos los hombres el puesto que les agrada más así como también retenerlos compulsivamente.

Siendo el cuarto obstáculo: la libertad de administrar la renta personal, por cuanto no se puede prefijar el destino de la misma, ahorro o gasto, y el tipo de gasto, etc.

En realidad estos cuatro vallados, no son más que parte del problema de la relación entre el individuo y el mercado, pero la afirmación de Beveridge adquiere la dimensión de herejía.

"La lista de libertades fundamentales antes ofrecida no incluye la libertad de un ciudadano privado de poseer medios de producción y emplear a otros ciudadanos para que los manejen a cambio de un salario. Independientemente de que la propiedad privada de los medios de producción manejados por otro sea o no un buen mecanismo económico, lo cierto es que ha de ser juzgado como un mecanismo. No es una libertad civil fundamental en Gran Bretaña porque no es ni ha sido nunca disfrutada por algo más que un porcentaje muy reducido de la población británica. Ni siquiera se puede sugerir que un porcentaje considerable de la población tenga grandes esperanzas de adquirir más adelante esa propiedad.

³⁰ Ibid. p.42

De acuerdo con la tesis adoptada en este Informe, el pleno empleo se puede conseguir de hecho dejando la dirección de la industria en general en manos de la empresa privada, y en esta tesis se basan las propuestas hechas en el Informe. Pero si, contrariamente a esta tesis, se demostrara por experiencia o con argumentos que la abolición de la propiedad privada de los medios de producción es necesaria para el pleno empleo, habría que llevar a cabo esta abolición³¹.

Con el propósito de no inquietar demasiado a los grupos conservadores frente a estas definiciones, es válido traer el siguiente interrogante planteado por el propio Beveridge:

"¿Nos llevará este plan a mitad de camino de Moscú o Nueva York?"

"Hablando en serio, ni una cosa ni otra, porque el Plan no es un paso hacia el socialismo ni hacia el capitalismo. Sigue un camino intermedio para llegar a un fin práctico"³².

Beveridge hace una defensa firme del método democrático, como el mecanismo más eficaz para crear gobiernos:

"El papel esencial de la democracia, para mí, no es obligarme a emplear mucho tiempo en gobernarme a mi mismo, pues tengo muchas cosas más divertidas que hacer. Pero quiero tener la seguridad más completa de que puedo cambiar la persona que me gobierna sin tener que fusilarla. Esa es la esencia de la democracia, que podemos cambiar pacíficamente a los que nos gobiernan sin fusilamientos"³³.

Podemos cerrar este problema con el doble esfuerzo de Beveridge por entroncar la esencia de la tradición política británica con la intencionalidad del reformismo de John Stuart Mills, el teórico liberal del imperialismo, Hobson, el socialismo fabiano de los Webb y el humanismo de Bertrand Russell. En nuestro autor la democracia se presenta en esa doble dimensión de modelo protector (el individuo se protege de los gobiernos) y como desarrollo de la humanidad³⁴. En palabras de Beveridge:

³¹ Ibid. p.44

³² Willian H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, op. cit., p. 94.

³³ Ibid. p. 112.

³⁴ Quien elabora estos dos modelos: *La democracia como protección y la democracia como desarrollo*, es C. B. MACPHERSON en *La democracia Liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

*"Yo creo que puede considerarse como un fin positivo para la comunidad británica, que emprenda la tarea de reconciliar esta seguridad que no hemos disfrutado en el pasado, con la conservación de la libertad y la responsabilidad individual que hemos gozado en el pasado, pero que están amenazadas en algunos países en nombre de la seguridad. Para el individuo no podemos encontrar un objetivo moral como el que se ha hallado en Alemania, subordinando el individuo al estado y elevando éste a la categoría de deidad. La esencia de la Gran Bretaña, la vieja y la nueva, es que el individuo es más que el estado y el objetivo para el que existe el estado"*³⁵

Balance de nuestro recuerdo

No hay duda que el sesgo de las preocupaciones del discurso beveridgiano podrían resumirse en las palabras de Keynes:

*"Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos"*³⁶.

Inconvenientes que pueden ser resuelto desde una activa presencia del estado. Lord Willian Henry Beveridge comparte dicho diagnóstico y participa en el tipo de política públicas, centradas en la utilización de aquellos mecanismos e iniciativas que posibiliten superar los problemas de la sociedad contemporánea, conocidas como *"gestión de la demanda"*.

En cierto sentido podríamos afirmar que el reformismo Beveridgiano opera como el imprescindible complemento social y político de la teoría y práctica keynesiana.

Beveridge advierte que el problema fundamental esta en conciliar la relación entre el mercado y el Estado. Su respuesta, un cambio de perspectiva, no exenta de ambigüedades. La elección estaría en asegurar el pleno empleo y establecer una amplia red de seguridad social, sacrificando, si es imprescindible, ciertos principios inmovibles en la tradición liberal de la sociedad inglesa. Por encima de todo está el individuo, pero ya no modelado exclusivamente por el mercado sino por el *principio de seguridad, desde la cuna hasta el sepulcro*.

³⁵ Willian H. BEVERIDGE: *Las Bases de la seguridad social*, op. cit., p. 114.

³⁶ John Maynard KEYNES: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, F.C.E., 1974, p. 328

Esta perspectiva dará los fundamentos para lo que David Harris llama "Teoría de la ciudadanía", al coincidir *"en una repulsa a la creencia de que un sistema de mercado es capaz de respetar a las personas y proteger sus derechos fundamentales"*³⁷.

En definitiva, la reforma beveridgiana se nos hace difícil reducirla a exclusivas preocupaciones por el mantenimiento del orden social, ni tampoco en asegurar el ciclo económico de crecimiento, ni siquiera puede ser referida desde el ángulo de un intento de carácter socializante. Menos aún al costado sensible presente en la tradición política inglesa.

Entre la cita de Pitt el Joven y el juicio de Janet Mair transcurrieron ciento cincuenta años de la historia británica. Un siglo y medio sesgado por el antagonismo de visiones y prácticas conservadoras y reformistas, Herbert Spencer y su opuesto, John Stuart Mills. La propuesta beveridgiana debe ser inscrita en esta última tradición, como un esfuerzo reformista capaz de construir una suerte de democracia social dentro de los estrechos límites del capitalismo de su época.

³⁷ *"La teoría de la ciudadanía es una teoría comunitaria. Reconoce que la autoridad pública debe actuar de acuerdo con principios morales. La apelación a la comunidad es una llamada a los valores que limitan el interés propio. La meta es un sistema político en el que los ciudadanos adopten una visión expansiva de sus obligaciones para con sus camaradas; un sistema en el que el orden social no sea concebido de una manera simplemente instrumental como un mecanismo a explotar para beneficio personal".* David HARRIS: *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda de España, 1990, p.386.