

# Estado y economía: Críticas y propuestas en las miradas de William Beveridge y Walter Eucken (Una perspectiva histórica comparada)

State and economy. William Beveridge and Walter Eucken's criticisms and proposals.  
(A historical comparative perspective)

*Claudio Llanos Reyes\**

Fecha de recepción: 10/10/2012

Fecha de aprobación: 28/11/2012

---

\* Doctor en Historia por la Universidad de Barcelona (2007), con estadías de investigación en Gran Bretaña (2011) y Alemania (2010 y 2012). Profesor de Historia Contemporánea en el Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: claudio.llanos@ucv.cl

(Este artículo forma parte del proyecto de investigación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) N° 11110008: Welfare State y Sozialstaat (Estado y economía en Gran Bretaña y Alemania (1930-1960): Bases histórico-políticas de los modelos de estado de bienestar. Debo agradecer a los profesores Richard Bessel, de la Universidad de York, y Patricia Thane, ambos del Reino Unido, y a Hans-Cristof Kraus, de la Universidad de Passau, Alemania, por sus diversos comentarios y orientaciones en torno a este tema).

## Resumen

El tema central que aquí se aborda es el desarrollo del pensamiento político-económico, tanto en Alemania como Gran Bretaña, relacionado con la construcción de sociedades en las que el Estado desempeña el papel de asegurar niveles de estabilidad y seguridad económica a sus habitantes, particularmente durante la década de 1940. Este artículo ofrece una perspectiva histórica comparada del pensamiento económico-político de William Beveridge y Walter Eucken. Los aspectos que se comparan son principalmente las críticas hechas al sistema económico y sus propuestas sobre la función que debe cumplir el Estado en la economía. El estudio de las ideas de ambos pensadores, sus críticas y propuestas en los temas económicos y políticos, permite conocer de manera más profunda el conjunto de ideas que influyeron en el desarrollo de los estados de bienestar de posguerra, tanto en Gran Bretaña como en Alemania.

## Palabras clave:

Walter Eucken, William Beveridge, economía política, Alemania, Gran Bretaña.

## Abstract

The central problem that this paper addresses is the development of political economic thought, both in Germany and in Great Britain, related to the construction of societies in which the State had a role in ensuring levels of stability and economic security to its inhabitants, particularly during the late 1940s. This article proposes a comparative historical perspective of political economic thought of the British economist William Beveridge and his German counterpart Walter Eucken. The comparison is based on their critiques to the economic system and proposals on the role that the State should play in the economy. The study of the ideas of both thinkers, their criticisms and proposals on economic and political issues, allows us to understand the set of ideas that influenced the development of the Welfare State of the post war period, both in Britain and Germany.

## Key words:

Walter Eucken, William Beveridge, Political Economy, Germany, Great Britain.

## 1. Introducción

Durante la primera década del siglo XXI la relación entre Estado y sociedad en las naciones europeas occidentales se ha visto tensionada por una serie de fenómenos económicos y políticos tendientes a reducir los beneficios sociales. Estos beneficios, construidos o ampliados particularmente desde la década de los cuarenta del siglo pasado, constituyeron las bases de los modelos de estado de bienestar, que parecieran ya agotados o en progresiva reducción. Entre estos, el *Welfare State* británico y el *Wohlfahrtsstaat* alemán (occidental) resultan importantes, pues ambos, aun teniendo una historia que se puede rastrear en sus orígenes en el siglo XIX (y en algunos casos más atrás), consolidaron durante el siglo XX formas de contener las tensiones sociales presentes en las sociedades capitalistas. En ambas sociedades los Estados asumieron niveles de control sobre la economía para mejorar la distribución, todo con los objetivos de, no solo impedir la influencia del socialismo y la Unión Soviética, sino de cerrar el paso a las tendencias totalitarias como el nacionalsocialismo y el fascismo, que habían arrastrado a Europa al horror de la guerra.

Por lo anterior resulta importante profundizar en nuestro conocimiento sobre las bases políticas del desarrollo de los niveles de intervención del Estado en la economía durante dicha década de 1940, sobre las críticas que se hacían a la economía capitalista y sobre las formas que se proponían para resolver los problemas sociales de naturaleza económica. Así, el presente artículo se centra en el desarrollo histórico de las ideas político- económicas del británico William Beveridge y el alemán Walter Eucken, quienes plantearon la necesidad del papel del Estado respecto de los problemas generados por la economía capitalista. De esta forma buscamos aproximarnos, desde una perspectiva comparada, a un mejor conocimiento del desarrollo del pensamiento económico-político que sentó las bases del desarrollo de los estados de bienestar en Alemania e Inglaterra durante la primera mitad del siglo XX.

La importancia de estos autores parte de su influencia en las discusiones políticas y económicas que les siguieron, Walter Eucken fue una figura preponderante de las ideas desarrolladas particularmente por el canciller alemán Ludwig Erhard (v. Erhard, 1964) y el desarrollo de posguerra del estado de bienestar en la Alemania Federal. Por su parte, William Beveridge, no solamente es considerado el “padre” del estado de bienestar británico, sino que también resulta interesante en un contexto que fue marcado por el

pensamiento de J. M. Keynes. En este sentido Beveridge nos muestra variables y aspectos divergentes a las propuestas de Keynes, como por ejemplo, su condicionamiento a la propiedad privada (como se verá más adelante) y su crítica a la forma en que Keynes trataba el problema del desempleo (Beveridge, 1947). Con su estudio se puede obtener una mejor aproximación a los matices en el desarrollo del pensamiento económico británico en la década de 1940<sup>1</sup>.

El supuesto o hipótesis principal de esta investigación establece que las propuestas político-económicas de Beveridge y Eucken se fundaron a partir de una lectura política-histórica crítica de la economía capitalista. Ambos pensadores vieron que la forma como la economía de libre mercado se había desarrollado era la responsable de los problemas sociales y políticos que golpearon a sus sociedades durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. En este ámbito, Eucken y Beveridge observaron que esos problemas implicaban una dimensión histórica y “moral” que era necesario tener presente a la hora de evaluar y regular el sistema capitalista industrial. Para resolver las tensiones y crisis generadas por el capitalismo ambos pensadores establecieron la necesidad de que el Estado debía desempeñar una función de poder dentro de la economía; para Eucken, el Estado requería constituir un orden que asegurara la competencia (Eucken, 1977); para Beveridge, el Estado debía esforzarse en asegurar una economía de pleno empleo que fuera la base de los sistemas de seguridad social (Beveridge, 1942, 1943, 1947). Así, este artículo se divide en dos partes: en la primera, se presentan las líneas centrales de la crítica de ambos autores al capitalismo, y el segundo se concentra en las propuestas que estos pensadores formularon en procura de resolver los problemas generados por la ausencia de la intervención del Estado en la economía.

En el pensamiento de Beveridge y Eucken se pueden apreciar diversos elementos vinculados a la construcción de una forma de relación Estado-economía; ambos buscaron, de manera distinta, regular, conducir, contener y resolver los problemas sociales y políticos generados por la economía capitalista, y en los dos pensadores es posible observar tanto una crítica importante a la forma en que la economía fue asumida por el Estado como la intención de presentar alternativas al liberalismo *laissez-faire* (de libre economía) y al marxismo.

---

1 Resulta importante considerar sobre este punto la biografía de Beveridge escrita por José Harris (2003), en la cual se señalan las distancias que tomó Beveridge de las recomendaciones de Keynes en torno al tema de la configuración de la seguridad social. Con relación al tema específico del empleo y el desempleo, Beveridge (1947) señaló algunas diferencias en cuanto a la forma como Keynes trató estos fenómenos en *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (2006).

Conocer históricamente el estado de bienestar desde una perspectiva comparada permite evitar el error de caer en generalizaciones erróneas sobre este, ya que muestra las similitudes y diferencias entre los varios modelos. Esto sin olvidar que las características que las políticas de bienestar asumen están directamente relacionadas, tanto con la historia de cada país, como con sus propios contextos y coyunturas económicas, que se insertan en fenómenos globales (Brady, 2005). La comparación no busca reconocer solamente los elementos comunes, sino también aquellas divergencias que permiten entender la historia como un campo de alternativas diversas<sup>2</sup>. Con ello se muestra la posibilidad de las alternativas y la capacidad creadora de la humanidad, sus límites, posibilidades y contextos.

Así, como lo señala Castles (2011), la historia y las demás disciplinas sociales tienen el importante trabajo de aportar a la tarea de dar a cada uno las mismas ventajas y oportunidades y mantener a los gigantes de Beveridge a raya (Castles et al., 2010).

En el desarrollo contemporáneo de este modelo de Estado son identificables dos fases: la primera en las últimas décadas del siglo XIX, en las que se abre el camino de las reformas de bienestar; y la segunda en las décadas de los treinta y los cuarenta, en las cuales se muestra un nuevo y decisivo cambio hacia regímenes de bienestar. Si bien Esping-Andersen está relativamente en lo correcto al señalar que los estados de bienestar son resultado del capitalismo del bienestar de posguerra (Esping-Andersen, 2002), su mirada se limita a elementos inmediatos útiles al análisis sociológico institucional. Pero junto a esto es valioso e importante establecer que en su gestación influyeron varios fenómenos históricos anteriores y coetáneos a las guerras mundiales. Así, la necesidad de establecer niveles de bienestar social por parte del Estado estuvo íntimamente vinculada a los problemas y transformaciones sociales y políticas que se inauguraron con la Revolución Industrial y las revoluciones burguesas del siglo XIX (Ritter, 1991 & Nolte, 2000). Para Kaufmann el fenómeno histórico del estado de bienestar se encuentra en el horizonte de la industrialización y el conjunto de transformaciones liberales, particularmente en la igualdad general planteada como derecho de las personas (Kaufmann, 2003).

Las investigaciones sobre el Estado de bienestar se han concentrado en los aspectos institucionales y de funcionamiento (tanto del siglo XIX como del XX) y hecho importantes

---

2 Sobre los la historia comparada, ver: Halperin (1982), Hill y Hill (1980), Lorenz (1999), Olabárrri (1993), Sewell (1967), Van den Braembussche (1989).

aportes desde la economía, la sociología y la ciencia Política (v. Bamba, 2007; Brady, 2005; Cousins, 2005; Esping-Andersen, 1990, 2002; Gilbert, 2002; Goffe, 1984). Es, por tanto, necesario estudiar a Beveridge y Eucken desde una perspectiva histórica (dentro del siglo XX) para así aportar a la mejor comprensión del desarrollo histórico-político del estado de bienestar, de sus matices y complejidades<sup>3</sup>.

## **2. Las críticas político-económicas y los problemas de la economía capitalista en las miradas de Eucken y Beveridge**

Desde la perspectiva de Walter Eucken, las dos grandes revoluciones de la segunda mitad del siglo XVIII (Industrial y francesa) habían destruido y superado las viejas construcciones sociales (Eucken, 1997) y con ello se había levantado un orden complejo de los fenómenos económicos. Esta complejidad estaba dada en razón a que el nuevo orden económico, no solo incluye, sino que supera a los mercados de valores, del trabajo, del dinero, etc. Por lo tanto, “no existe solamente una interdependencia económica, sino que también una interdependencia del orden económico con todos los restantes órdenes de la vida (*Lebensordnungen*)” (Eucken, 1997, p. 21).

Dentro de esto, y en el ámbito de la economía moral, un elemento al que Eucken le dio particular importancia para entender los fenómenos económicos fue lo que definió como “fuerza del egoísmo” (*Kraft des Egoismus*). Ese elemento (fuerza) era el factor básico que en la naturaleza humana generaba, según él, la vía para la satisfacción de la ambición personal, que en su descontrol daba espacio a las tendencias monopólicas y de carteles que en lo social afectaban la vida económica y la libertad de los individuos y que permitían el establecimiento de proyectos totalitarios.

La concentración monopólica ligada a la profundización de problemas distributivos y la generación de la cuestión social (*Soziale Frage*) planteaba para Eucken el problema entre el logro de la riqueza o bienestar individual con los límites sociales que esa riqueza y el bienestar tienen, y los medios socialmente aceptados para obtenerlas. Así, una de las manifestaciones de la cuestión social se encuentra, para el pensador alemán, en la política distributiva desarrollada en las sociedades industriales, pues implicaba dar respuesta a una de las más importantes preguntas de la economía-política:

---

3 Se deben reconocer las importantes obras de Hennock y Ritter sobre el estado de bienestar en Gran Bretaña y Alemania durante el siglo XIX. Ver: Hennock (2007) y Ritter (1983, 1991).

¿Por qué yo tengo un ingreso menor al de mi vecino? (...), ¿no es posible que yo pueda ganar más? Este problema económico que tensiona la relación social, se hace más agudo cuando la crisis genera desempleo y la demanda de seguridad económica se impone (Eucken, 1977, p. 19).

Aquí, lo relevante para Eucken era mantener la libertad individual (*Freiheit des Einzelnen*) frente al poder de la política y la economía. Eucken señala que desde el siglo XVIII la libertad no es una mera “cosa de la economía y la política”, sino que es la única forma de existencia humana (Eucken, 1977, p. 122). Esta libertad se ve acompañada del derecho a la libre elección (*Selbstbestimmungsrecht*). El problema en ese sentido consistía en que la economía en su supuesto desarrollo “natural”, y su *laissez-faire*, generaban tendencias monopólicas que restringían la libertad y la libertad de elección.

En la relación contradictoria entre interés privado, por un lado, y el social por otro, el Estado desempeñaba, para Eucken, una función central, debía ser el encargado de regular los niveles de tensión dentro de la sociedad. En la búsqueda por mediar dichas tensiones Eucken observaba que las ideologías del siglo XIX tanto el liberalismo como el marxismo (pasando por Saint Simon y Proudhon) se habían basado en un contexto diferente al planteado en el siglo XX:

[...] carteles, monopolios, créditos bancarios, (...) no existían o recién iniciaban su desarrollo. Pero en ese tiempo pasado se desplegaron esas doctrinas, las cuales dominan a la gente de hoy, y estructuraron los conceptos que la gente de hoy utiliza, como por ejemplo los conceptos de socialismo y capitalismo” (Eucken, 1977, p. 122).

Comprender las características de la economía en el siglo XX y su historia de problemas, y las distancias con la situación del capitalismo y la industrialización de los siglos previos, significaba integrar a la política económica la experiencia de crisis agrarias, de valores, de comercio, de impuestos, etc. Esto permitiría el desarrollo de una política económica que respondiera a su tiempo particular. No considerar estos cambios implicaba que “la lucha de los partidos fuera conducida con anticuados gritos de batalla” (Eucken, 1977, p. 122).

La importancia del Estado en la propuesta de Eucken puede ser vista como parte de una tradición conservadora que desde el cameralismo (siglos XVII y XVIII) asignaba un papel

económico importante al Estado absoluto<sup>4</sup>, que debía ser responsable de un buen desarrollo del comercio, asegurando el intercambio favorable, bajo la lógica mercantilista<sup>5</sup>. También se puede observar la relación de Eucken con las líneas de la escuela histórica presentes en Schmoeller, con su tendencia hacia el absolutismo (Espining-Andersen, 1990) y las ideas de Schumpeter, que señalaron (con grandes matices de diferencia, como por ejemplo el valor de la democracia para Schumpeter), de ahí la importancia de entender la economía en sus contextos históricos (Koslowski, 2010; Milonakis & Fine, 2010). Aun con estos marcos de influencia, entre muchos otros, Eucken desarrolló una mirada y propuesta propia de tendencia conservadora en lo social, que le distanciaban de la observación de Schumpeter sobre las tendencias de decadencia del capitalismo (Schumpeter, 1984) y que instalaron —a Eucken— en posiciones no críticas del capitalismo y temerosas del socialismo<sup>6</sup>.

Metodológicamente Eucken intentó marcar un camino propio entre la reflexión económica empirista y la economía racionalista (*Methodenstreit* de 1870) (v. Milonakis & Fine, 2010), reconociendo, no solo la importancia de la historia y las variables o fenómenos no económicos, sino buscando también los “órdenes” existentes en los procesos económicos que operaban con lógicas que estaban sobre las voluntades políticas<sup>7</sup>.

Eucken observó que durante las décadas de los veinte y treinta se establecieron respuestas político-económicas intermedias (*Mittelweg*) y experimentales a las crisis asociadas a la no intervención del Estado en materias económicas. Así:

[...] proceso económico y el orden económico (*Wirtschaftsordnung*) ya no son dejados totalmente a privados, sino que se determinará más o menos por el Estado. En todos los países hay experimentos: en Alemania, los Estados Unidos, Inglaterra, Rusia, Francia,

4 Este aspecto de continuidad no niega la innovación en la propuesta de Eucken, toda vez que reconocía el conjunto de transformaciones históricas sucedidas en el ámbito de la economía.

5 El cameralismo corresponde a una propuesta político-económica relacionada con las actividades económicas del Estado moderno. Su desarrollo en los siglos XVII y XVIII se asocia a las ideas de Ludwig von Seckendorff y a uno de sus más importantes representantes: Johann Heinrich Gottlob von Justi. Aun considerándose como una tradición del pensamiento político, no se debe desconocer la influencia de las ideas de Adam Smith. Para más sobre esto, ver: Christof-Kraus (2011).

6 Se debe reconocer que los cambios y continuidades en el desarrollo de las ideas de Eucken, y sus vínculos con otros pensadores, es un tema importante, pero va más allá de los límites de esta investigación. De todas formas, para tener una mirada sobre este particular, se puede ver: Peukert, (2010).

7 En este punto Peukert observa los límites e inconsistencias teóricas de Eucken, pues este no habría establecido con claridad los lineamientos de su razonamiento abstracto. Ver: Peukert (2010).

Suecia (por nombrar sólo unos pocos países). En todas partes aparece un nuevo tipo político-económico, llamado el experimentador. Pero todos los experimentos son de carácter especial, nacional. En Alemania, comenzaron los intentos de administración central de la economía durante la guerra de 1914/18, con las leyes de seguridad social de 1919 y que condujo con muchos estadios intermedios (*Zwischenstadien*) a la política del pleno empleo desde 1933 y a la política económica del manejo central del proceso económico (*Wirtschaftsprozesses*) después de 1936. Este experimento duró hasta 1948 con muchos cambios de órdenes de prueba (Eucken, 1977, p. 56).

Datos relacionados con la economía alemana nos muestran que el problema del manejo económico del régimen nazi mostró una tendencia en la que aun con las mejoras en los índices económicos (particularmente de empleo) los trabajadores se beneficiaron económicamente en una proporción menor que el crecimiento económico. Esto debido a que para cumplir el objetivo económico central del régimen de Hitler —el armamento— se debía restringir el consumo privado a favor del gasto público y las ganancias empresariales. Además, “durante el Tercer Reich se redujeron los salarios mediante el aumento de las obligaciones dentro y fuera de la ley” (Wagner, 2008, p. 62).

La política central desarrollada por el Estado en el manejo económico constituía la contraparte de la política de *laissez-faire*, pues el proceso y el orden económicos ya no estaban en manos de privados. Así,

La planificación de los presupuestos de las empresas individuales ya no se establecen de manera independiente (...) a través de las tasas de las declaraciones bancarias, sino que los planes de las autoridades son para decidir qué y dónde y cómo producen y cómo se distribuye el producto interno” (Eucken, 1977, p. 58).

El experimento político-económico desplegado en el periodo de entreguerras hasta fines de la década de los cuarenta tenía para Eucken dos variables: por un lado, una administración central de la economía que conduce los procesos económicos mediante la propiedad colectiva (Unión Soviética), y por otro, una donde domina la propiedad privada de los medios de producción. Esta última es la que se desarrolló en Alemania y se define en relación a que “la disposición de los medios de producción para los propietarios privados sólo era limitada en la medida de lo posible” (Eucken, 1977, p. 59).

Las limitaciones no se referían a la concentración y siguiente configuración monopólica, sino que principalmente a qué se debía producir y cómo distribuirlo. En este sentido, los dos

sistemas de administración centralizada favorecían la formación de carteles o bloques productivos, pues así la centralización podía funcionar mejor que frente a una diversidad de pequeños productores. Uno de los problemas generados por esto, en el caso alemán<sup>8</sup>, particularmente desde 1939, era el de que la producción no guardaba ninguna relación con los precios, sino con la situación de cada productor (Eucken, 1977) en el escenario de los lineamientos de la dictadura, que implicaba un empeoramiento del consumo básico. En este punto es necesario recordar que durante el régimen nazi (en especial durante la guerra) la situación de cada productor estaba principalmente dirigida por la política económica de guerra. Eucken no desarrolló este aspecto (Wagner, 2008) y extendió el problema de la dirección de la producción hasta 1948 sin profundizar en la situación de necesidad de orientar la producción inmediatamente después de la guerra, especialmente cuando entendemos el desarrollo de una gran precariedad definida como la “cultura del hambre” (*Kulturhunger*) (Schildt & Siegfried, 2009, pp. 23-28).

Su reflexión crítica al *laissez-faire* no se alineaba con las propuestas marxistas ni con el centralismo económico planteado por el nacionalsocialismo (Llanos, 2010). Para él, las dos experiencias (socialista y nacionalsocialista) resultaron del descontrol de la economía capitalista<sup>9</sup>. Ambas representaban una amenaza tanto al desarrollo de las libertades individuales como a la calidad de vida, pues el efecto de estos aparatos centrales sobre la economía significaba un excesivo gasto del Estado en problemas aislados y descuidaba la producción de artículos básicos de consumo, con lo que se elevaba el costo para los consumidores y “condenaba a la hambruna a los trabajadores” (Eucken, 1999, p. 10). En el caso del Estado nazi, Eucken señalaba la amenaza a las libertades y la constitución de un orden de “soldados, funcionarios, comisarios, ciudadanos y esclavos del estado” (Eucken, 1999, pp. 11-12). Aquí vale la pena recordar que, en el caso puntual de la dictadura nazi para sostener la maquinaria bélica, se desarrolló un régimen que esclavizó, explotó y exterminó a importantes sectores de la población expulsados de la sociedad y calificados como “inferiores” y “enemigos” del “pueblo” alemán. Esto abarcó desde comunistas, socialdemócratas, gitanos, hasta a millones de judíos (Evans, 2007).

---

8 No veremos la reflexión de Eucken sobre el caso colectivo (soviético), pues nos llevaría más allá de los límites de este trabajo.

9 La relación de Eucken con el régimen de Hitler estuvo marcada por la oposición a este. En 1933 trató de persuadir a las universidades alemanas de resistir a Hitler, y luego, en 1936, se opuso a Heidegger en la Universidad en Freiburg. Ver: Peukert (2010) y Watkins (1953).

A pesar de que Eucken parece haber reconocido las diferencias entre el régimen soviético y el nacionalsocialista, prefirió presentarlos como parte de una misma alternativa centralizadora y de intervención del Estado en la economía frente a los problemas generados por el *laissez-faire*.

En el caso de William Beveridge, la maduración de las economías modernas a lo largo de la historia, y específicamente el desarrollo de la industrialización en los países más adelantados, significó una serie de problemas económicos con implicaciones políticas y sociales importantes. En este sentido, los problemas nacidos al alero de la Revolución Industrial han significado una fuerte convulsión y transformación de la vida de las personas, las máquinas habían empujado a los tejedores al desempleo y la miseria (Beveridge, 1947).

En este punto se observa una coincidencia del pensamiento de Beveridge con parte de las ideas de Eucken, ya que ambos reconocen un momento histórico crucial de la historia, una transformación que altera los órdenes preexistentes. Es importante resaltar esto, pues implica que Beveridge consideraba en sus análisis elementos históricos que asignaban particularidad al problema de la economía británica<sup>10</sup>. Pero en su reflexión y estudio económico nos presenta, no solo una consideración histórica que lo inscribiría en el campo inductivo, sino que también estableció principios teóricos abstractos. Así, su trabajo puede ser visto como la resultante de un método que combinó tanto procesos deductivos como inductivos, de modo que estaría inserto en la tradición británica presente desde el trabajo de Smith (Milionakis & Fine, 2010), lo cual coloca históricamente su pensamiento en un plano de relativa oposición y diferenciación (metodológica) a los desarrollos del marginalismo que daría forma al neoliberalismo (Von Mises, Hayek, Friedmann, etcétera).

Si para el economista alemán el problema central era el orden general de la economía, en el que la cuestión del desempleo era solo una parte, para Beveridge la situación de la oferta de trabajo ocupaba el sitio privilegiado de su crítica al desarrollo de la economía liberal. A diferencia de la crítica realizada por Eucken, no se focalizó en la concentración

---

10 Un ejemplo de esta consideración de la historia se puede apreciar con respecto a las políticas presupuestarias relacionadas con la ocupación plena, pues Beveridge apuntó: "la forma que debe adoptar la política de ocupación plena, en un momento dado, debe estar de acuerdo con las circunstancias que se presenten en ese momento. La política que se adopte no necesita ser la misma para todos los países ni para el mismo país en momentos diferentes" (Beveridge, 1947, p. 187).

y tendencia monopólica movilizada por la “fuerza del egoísmo” y la debilidad ordenadora del Estado de *laissez faire*, sino que el pensador inglés la atribuye a:

[...] la debilidad central de la economía liberal del pasado: su incapacidad para producir una demanda constante y adecuada de lo que produce el sistema económico, junto con su falta de dirección local en la demanda y desorganización del mercado del trabajo como deficiencias secundarias, de todo lo cual se origina la desocupación (Beveridge, 1947, p. 34).

Para hacer frente a esto el Estado debía asumir la responsabilidad de asegurar el funcionamiento de la economía, pues para construir un sistema de seguridad social requería usar su poder hasta la extensión que fuera necesaria con el fin de asegurar el empleo productivo (Beveridge, 1942).

Para el pensador británico las fluctuaciones sucesivas que experimentan los países industrializados, ocasionadas por los movimientos cíclicos que afectan a las economías de mercado que carecen de planificación alguna, exponen a las sociedades a graves depresiones con altos índices de desempleo<sup>11</sup>. Si bien antes de la Primera Guerra Mundial la desocupación era vista como un mal que debía remediarse, esta no se constituía en un problema económico de gran seriedad. Distinto es el carácter que toma el desempleo durante el escenario desarrollado en la entreguerra, en el que llegó a ser uno de los mayores problemas que aquejaban a la sociedad británica. Según el pensador inglés, si se comparan los índices de desempleo antes y después de la Primera Guerra Mundial, el porcentaje de personas que buscaban ocupación sin poder conseguirla fue dos o tres veces más elevado, lo que implicó un deterioro de las condiciones de vida de la población al verse afectada por la miseria<sup>12</sup>.

---

11 Este diagnóstico sobre las explicaciones del desempleo no siempre fue tan evidente, y esto se demuestra en el análisis de las primeras leyes sociales en Gran Bretaña. “Antes de 1911, no existían beneficios para cubrir las necesidades inmediatas de los desempleados a nivel nacional. Los beneficios para los desocupados solo estaban disponibles para los miembros de algunos sindicatos seleccionados, preferentemente para los trabajadores con habilidades especializadas. Fuera de los esfuerzos realizados por la caridad de algunos privados, el resto, por los menos en Inglaterra y Gales, estaban obligados a confiar en los guardianes de la ley de pobres (Poor Law Guardians). Este sistema era degradante; se creía que los hombres estaban desocupados porque no tenían los méritos suficientes y eran inmorales” (Garside, 1990, p. 31). Sin embargo, “Con las evidencias acumuladas con el paso del tiempo, se llegó a una nueva explicación donde ya no se culpaba a los trabajadores ni sus supuestos defectos individuales como los primeros responsables por el desempleo y la pobreza. La verdadera causa de estos problemas era el propio funcionamiento de la economía”. Sobre el funcionamiento de los guardianes de la ley de pobres, ver: Hennock (2007).

12 En el informe de Beveridge se definía miseria como: “aquella situación en que se carece de ingresos para

Para Beveridge las carencias materiales no son las únicas consecuencias negativas inherentes a los problemas de la economía desregulada. En un escenario en el que la tasa de desocupación se duplica o triplica, lo que se esconde detrás de estas cifras es la transformación del desempleo en un fenómeno cuantitativo y cualitativo<sup>13</sup>, del cual la Primera Guerra Mundial actúa como punto de inflexión, pues con ella “la desocupación en Inglaterra asumió un aspecto nuevo y más sombrío” (Beveridge, 1947, p. 135). El pensador británico también reconoció que el panorama se agravó con la Gran Depresión de 1929, explicándola como un ejemplo más de las fluctuaciones periódicas del ciclo económico, “aun cuando fue mucho más grave que cualquier otra fase descendente anterior, y aun cuando en Inglaterra sus efectos se intensificaron debido a la desocupación causada por la baja secular en la demanda exterior (...)” (Beveridge, 1947, p. 33).

Luego de la crisis de 1929 el incremento en el desempleo de larga duración se vuelve tan relevante que esto se volvió clave para comprender el desempleo en los años treinta<sup>14</sup>. Uno de los problemas asociados a esto consiste en que las probabilidades de volver a obtener un trabajo disminuyen a medida que se alarga el periodo de desocupación. Garside denomina este fenómeno dependencia de la duración (*duration dependence*), definido como “el proceso mediante el cual los trabajadores que sufren largos periodos de desempleo crece cada vez más separado del mercado de trabajo, en virtud de la disminución de la habilidad y motivación (...)” (Garside, 1990, p. 17). Aquí, los cambios psicológicos generados por el desempleo, no solo afectaron las posibilidades individuales de volver a encontrar trabajo, sino que mermaron la organización colectiva para presionar a los diversos Gobiernos para que tomaran medidas contundentes en contra de la desocupación en masa. Esto se unió a la política de colaboración política de los laboristas, poco dispuestos a movilizar sus bases sociales en virtud de su distancia de las políticas más radicalizadas de algunos sectores de trabajadores (Garside, 1990).

---

poder adquirir los bienes que proporcionan un nivel de vida adecuado: alimentos, casa, habitación, ropa y combustible” (Beveridge, 1947, p. 19).

13 Beveridge señala que una tasa igual o menor a un 5% de desempleo representa intervalos breves de desocupación, en los cuales los trabajadores no han estado paralizados durante mucho tiempo y esperan volver a trabajar en breve. Sin embargo, una desocupación del 15% incluye a un gran número de personas que han estado desocupadas por periodos largos y que ya han perdido o están perdiendo la esperanza de trabajar, así como su vigor físico y sus hábitos de trabajo.

14 “Whereas in September 1929 78.5 per cent of applicants for unemployment relief had been out of work for less than three months and only 4.7 per cent for more than a year, by 1936 only 55 per cent had been unemployed for less than three months and a quarter for more than a year” (Garside, 1990, p. 15).

Así, la inseguridad transformó a los desempleados en personas temerosas y dependientes, puesto que:

Con su confianza y esperanza ya erosionada, sólo una minoría retuvo algún deseo ardiente de protesta militante; para muchos de los desempleados, su condición apareció menos como una injusticia correctiva que como la desgracia que debía ser estoicamente soportada (Garside, 1990, p. 390).

Para Beveridge el periodo de entreguerras se caracterizó por una demanda de la mano de obra total insuficiente con relación a la oferta disponible, por lo cual Inglaterra estuvo expuesta a graves problemas de desocupación crónica a una escala no experimentada antes. En este diagnóstico se señala que Inglaterra —y todos los países industrialmente adelantados y poseedores de idénticas tradiciones de individualismo resuelto y gobierno democrático (Beveridge, 1947)— deben generar una economía y una organización industrial de tiempos de paz que impida que se generen tales índices de desocupación en masa. En esta organización el Estado debía asumir un papel de primera índole.

Estas concepciones de la función del Estado y la regulación de la economía estaban lejos de ser aceptadas con unanimidad en aquel tiempo. A pesar de que durante la entreguerra el desempleo se erigió en uno de los problemas que más preocupación causaba a las autoridades, convirtiéndose en una “enfermedad endémica que afectaba al corazón industrial del país constantemente inmune a los supuestos poderes curativos de las fuerzas del mercado” (Garside, 1990, p. 380), la reducción de la desocupación en masa a corto plazo nunca se posicionó como el objetivo primordial de la política económica. Eso se debió a la persistente creencia del gobierno en que las “respuestas ortodoxas” en otras esferas de la actividad económica guiarían por su cuenta al pleno empleo, con menos daños a la salud y estabilidad de la economía a largo plazo. En este sentido, las prácticas preferidas en los círculos oficiales durante los años veinte coincidían con el enfoque neoclásico y con las prioridades y prejuicios que constituían la opinión de los sectores financieros e industriales. Así, la demanda por incrementar los gastos en empleo público violaban los dictados económicos dominantes, los cuales respondían al principio victoriano de que las cuentas del Gobierno central debían estar balanceadas al menor nivel posible (Garside, 1990). Sin embargo, la emergencia del desempleo crónico a gran escala puso estos principios en tela de juicio.

En los años treinta se apreciaron reorientaciones de la política económica<sup>15</sup> que salvaron un deterioro aun mayor del mercado de trabajo y de las finanzas nacionales, pero que sin embargo no implicaron la implementación de un plan deliberado que permitiera reflotar la economía doméstica para reducir el desempleo. La política oficial que velaba por mantener la confianza dentro y fuera del país, por medio de la restricción presupuestaria y el mínimo de intervención en la economía, perduró como el paradigma predominante e influenció la mayoría de los aspectos de la economía política (Garside, 1990).

No obstante, la tendencia ortodoxa de los círculos oficiales frente al desempleo crónico no se vio exenta de críticas. Beveridge fue uno de los pensadores contemporáneos que levantaron sus dudas frente a la capacidad del orden económico liberal para impulsar la prosperidad económica en las sociedades modernas. Los desacuerdos en torno a las causas y, por ende, la manera de enfrentar el desempleo, fue una constante durante las décadas de los veinte y los treinta. En concreto, los Gobiernos del periodo de entreguerra enfrentaron el problema con un amplio y a veces conflictivo rango de políticas, “(...) muchos de los cuales aparecían a los contemporáneos como poco más que ansiosos gestos más que ataques reflexivos sobre uno de los problemas económicos y sociales más fuertes de la época” (Garside, 1990, p. 28).

Para Beveridge el problema del desempleo supera una mirada estrictamente “economicista” al interpretar las cifras en su dimensión “humana” —incluyendo la complejidad de factores sociales y psicológicos que estas encierran— e intentando comprender la desocupación como un fenómeno que no se restringe a lo estrictamente cuantitativo:

La estadística sobre la desocupación no son sólo cifras mudas, sino en realidad significan largas filas de hombres y mujeres. Los tres millones más o menos de desocupados, en 1932 significan tres millones de vidas que se desperdician en la inutilidad, en una creciente desesperación y en una indiferencia inconsciente (Beveridge, 1947, p. 317).

De esta forma, el primer mal ocasionado por la desocupación es la sensación de impo-

---

15 “Although some of the constraints on the evolution of a more positive unemployment policy eased somewhat after 1931 with the abandonment of the gold standard, the reduction of interest rates and the break with free trade, neither the doctrine of minimum government interference nor the innate hostility towards unorthodox economic policy was seriously challenged” (Garside, 1990, p. 389).

sibilidad de prestar un servicio útil, que se traduce en que hombres y mujeres desempleados se consideren como individuos “indeseables y sin patria”<sup>16</sup>. Las personas deben tener obligatoriamente la posibilidad de prestar un servicio útil, por lo que esta premisa se transforma en un requisito central dentro del diseño de una economía que contribuya a alcanzar el bienestar general de sus miembros:

Para que el hombre tenga valer, y conciencia de su valer, es necesario que existan siempre cosas útiles que hacer, y dinero para pagar ese trabajo. El empleo es el que debe esperar al hombre y no éste a aquel” (Beveridge, 1947, p. 24).

De esta forma, la generación de una demanda de trabajo no es un fin en sí mismo (al igual que para Eucken era insuficiente la búsqueda de la actividad económica sin su integración al conjunto del proceso económico), sino que debe perseguirse considerando también el objetivo de esa ocupación, de manera que se constituya como un “servicio útil” en la esfera económica. Beveridge señala que, puesto que toda actividad humana tiene como fin material el consumo (porque la ocupación en su dimensión material es un medio para consumir más o disfrutar de una mayor comodidad),

[...] la clase de ocupación en que sólo se pierde el tiempo, o sea la que equivale hacer hoyos y volverlos a llenar, o que es meramente destructiva, como la guerra y su preparación, no cumple con el fin deseado [por lo que] tampoco proporcionaría satisfacción alguna” (Beveridge, 1947, p. 24).

La otra cara de la moneda que debemos considerar en una situación de desocupación en masa son los millones de personas empleadas que se enfrentan a la incertidumbre de no saber por cuánto tiempo podrán conservar sus trabajos. Desocupados y empleados vulnerables a perder su empleo evidencian el segundo mal que origina el desem-

---

16 En su informe el autor dedica un apartado denominado “La desocupación y el individuo” a reproducir y analizar testimonios de jóvenes y adultos que se vieron afectados por el desempleo, en el que da cuenta de la fuerte presión psicológica a la que estaban sometidos al verse sumidos en la incertidumbre y la desesperación. Con el paso del tiempo, “el desaliento y la apatía que acaban por sentar sus reales en muchos hogares (...) Es una de las razones de por qué no vuelven a buscar trabajo (...) de por qué la mayoría de ellos no tiene ánimos para pertenecer a clubes o participar en actividades de otra clase, y es una de las razones [de] por qué sus hogares se ven tan miserables”. Al referirse al desempleo de los jóvenes señala que estos sentían que al estar desocupados “vivían muertos”, “el problema central en las vidas de la mayor parte de estos jóvenes es el de conservar el respeto de sí mismos. Con toda razón sienten la necesidad de ocupar su puesto dentro de la sociedad, alcanza[n]do por derecho propio los medios de subsistencia. (...) Carecen de función dentro de la sociedad. Son el lastre indeseable en la comunidad en cuya vida no pueden desempeñar su parte” (Beveridge, 1947, p. 310).

pleo crónico: “que el hombre viva bajo temor constante, de donde se originan muchos odios” (Beveridge, 1947, p. 317). Tal y como Eucken integra la fuerza del egoísmo humano a su análisis, Beveridge también le otorga una connotación moral a los fenómenos económicos al considerar el temor y el odio entre los individuos como elementos de particular importancia para comprender los problemas de la economía. Estos factores, que eventualmente podrían mermar profundamente las bases de una sociedad, persistirán mientras exista la posibilidad de desocupación crónica, pues “el hombre parecerá enemigo de sus semejantes en una lucha para obtener empleos (...) Esa lucha fomenta aún muchos sentimientos peores aun: el odio a los extranjero, el odio a los judíos, enemistad entre los sexos” (Beveridge, 1947, p. 318).

El fundamento que coloca el problema de la desocupación como el punto de partida en la generación de una nueva política económica, no solo radica en las carencias materiales y en la pérdida de riqueza que puede ocasionar el desempleo, sino que se sustenta en una dimensión moral que considera los efectos sociales y humanos sobre los desocupados y las relaciones establecidas entre los ciudadanos. A juicio del economista británico, la única manera de alcanzar el progreso económico libre de temores y odios es la capacidad de emplear la totalidad de los recursos productivos evitando que la desocupación se convierta en una fuente de males interminables. “Así, y sólo así, será posible asegurar al pueblo la primera condición para lograr la felicidad: dar al hombre la oportunidad de prestar un servicio útil” (Beveridge, 1947, p. 156). Es a partir de esta capacidad de utilizar la totalidad de los recursos productivos que se debe juzgar el desempeño de la economía liberal desregulada, implementada en Gran Bretaña y en gran parte de los países industrializados. A la luz de la experiencia reciente en ese momento, esta estaba lejos de obtener los resultados mínimos aceptables.

### **3. Las propuestas político-económicas: Eucken, “el orden de la competencia”, y Beveridge, “la ocupación plena”**

Para Eucken el *laissez-faire* fue incapaz de contener las fuerzas negativas de la economía, debido a su aversión al Estado. Al mismo tiempo consideró que la respuesta a los problemas de la economía que planteaba Estados con políticas de centralización de la economía, atentaba contra la libertad y desviaba los recursos y la producción, encareciendo el consumo (Eucken, 1977).

En la misma línea Eucken agrega que los fenómenos económicos analizados por él,

al involucrar una amenaza a la libertad —toda vez que restringen las posibilidades de elección— han transformado al individuo en una mera parte del orden económico. La concentración del poder económico en los privados, en el colectivo o en el Estado, implica que el aparato (la administración privada, colectiva o estatal) se transforma en el propósito, mientras que el humano solo es un medio (Eucken, 1977).

Eucken reconocía que desde la industrialización y el establecimiento de sociedades más complejas, la mantención de la humanidad planteaba la necesidad del desarrollo de grandes relaciones de trabajo entre la economía y las técnicas productivas y de gestión y administración. En esto, un nuevo dilema surgía: ¿es posible un orden económico en el que las personas no solo sean un medio para los propósitos (del colectivo, los privados o el Estado), no solo una parte de los aparatos? (Eucken, 1977).

Para asegurar la libertad e impedir las tendencias monopólicas de la economía Eucken postuló que la necesidad de establecer el orden de la competencia (*Wettbevergordnung*) no era un cuestionamiento al sistema capitalista, ni al principio de la propiedad privada, sino que reconocía los elementos dañinos del capitalismo cuando no se regulan o controlan las tendencias a la concentración monopólica. Estos ejercían una fuerza negativa sobre la vida y libertad de las personas, y generaban fenómenos (no económicos)<sup>17</sup> que podían dañar al conjunto de la sociedad y los individuos con el desarrollo de órdenes que destruyeran la libertad individual.

El orden de la competencia buscaba principalmente asegurar el acceso al consumo mediante un orden eficiente de la disponibilidad de oferta de productos que asegurara en la población la adquisición de estos. Esa suerte de socialización del consumo (también presente en Beveridge) nos revela parte importante de la base de su conservadurismo, pues mediante el mantenimiento de la competencia capitalista regulada por el Estado se desarrollaría un sector de pequeños productores industriales diversificados que, en su permanente competencia y desarrollo, asegurarían un nivel de consumo que reduciría las tensiones sociales, lo cual impediría que los individuos fuesen dominados en sus necesidades por productores monopólicos.

Para Eucken la política de pleno empleo representaba el camino intermedio para hacer

---

17 En esto se puede encontrar algún elemento común con la propuesta de Schumpeter.

frente a los problemas generados por el *laissez-faire* y era parte de la política económica experimental. Constituía una combinación entre la libertad y el manejo central (Eucken, 1977). Reconocía la importancia de resolver el problema del desempleo, sobre todo cuando se considera la experiencia alemana del período de entreguerra, pero manifestó importantes objeciones a la propuesta política de pleno empleo, pues según él la inversión del Estado que intenta dirigir la economía para generar empleo se destina principalmente a obras públicas e infraestructura, con lo que se genera una desproporción en la relación productiva que por la orientación de la inversión hace caer a importantes medios de producción y el comercio internacional retrocede. Con esto, “la seguridad económica no es alcanzada” (Eucken, 1977, p. 101), pues la provisión de bienes de consumo se ve afectada y retrocede a la luz de la reorientación de inversión<sup>18</sup>.

Esta crítica estuvo relacionada con los problemas del desarrollo económico alemán durante parte importante de las primeras décadas del siglo XX. Ese problema era con respecto tanto a la integración de Alemania a la economía mundial, como a las características internas de su proceso de modernización social y económica<sup>19</sup>. Así, vista en perspectiva amplia, Alemania, durante el periodo comprendido entre la década de los treinta y la dictadura de Hitler, no difería mucho de los promedios de las otras economías europeas:

[...] su ingreso per cápita nacional en la década de 1930 era mediano (...). El estándar de consumo disfrutado por la mayoría de la población alemana era modesto y había quedado bastante detrás del disfrutado por la mayoría de sus vecinos de Europa Occidental. Alemania bajo Hitler continuó siendo una sociedad parcialmente modernizada en que 15 millones de personas dependían para vivir tanto de artesanías tradicionales [com]o de la agricultura campesina” (Tooze, 2008, p. XXIII).

La crítica de Eucken no implicó un rechazo a la necesidad de una política de pleno empleo, pero para él lo importante era la conducción de los procesos económicos en

---

18 En ese sentido Eucken desarrolla una crítica al impacto que la política de pleno empleo tiene sobre el crédito, por tanto, la inflación. Ver: Eucken (1977).

19 Adam Tooze ha mostrado que la idea de la superioridad de la economía alemana durante las primeras décadas del siglo XX ha sido más una imagen generada por sectores de la historiografía que una situación real en la economía europea (v. Tooze, 2008). Incluso para el periodo anterior, comprendido entre 1870 y 1913, los índices de desarrollo humano y PIB per cápita evidencian una situación en la que Alemania no se destacaba como superior en comparación con Gran Bretaña, Holanda, Francia, Suecia, Suiza o Bélgica. Sobre esto, ver: Broadberry y O'Rourke (2010).

su conjunto y no solo una concentración en el empleo. No considerar al conjunto significaba estar frente a uno de los grandes dilemas económicos “de nuestros tiempos”, por un lado, la urgencia de una política de pleno empleo, y por otro, la generación de disparidades (desbalances) sobre otros mercados a partir de política de pleno empleo (Eucken, 1977). En este sentido, para Eucken lograr el trabajo, la actividad económica de los individuos, no es suficiente, pues lo importante es que su actividad esté integrada al conjunto del proceso económico y no a actividades marginales como “trabajar en un jardín en vez de en una fábrica” o viajar largas distancias para recoger “papas” (Eucken, 1977).

La propuesta de un orden económico en el que el Estado dispone de una burocracia y políticos profesionales, además de los resortes legales y administrativos para impedir tendencias monopólicas y asegurar la libertad individual, la estabilidad social y el consumo, se encuentra directamente ligada a la trayectoria del pensamiento político-económico en Alemania desde la segunda mitad del siglo XIX (hasta aproximadamente 1914), pues la burguesía no logró el desarrollo suficiente y se alió a los *junkers* (terratenientes), estableciendo una forma autoritaria y conservadora de entender el Estado, que era el responsable del orden (Hobsbawm, 2011). Esto nos permite entender las tempranas regulaciones de seguridad social establecidas durante el periodo de Bismark, que fueron bastante adelantadas en el plano europeo –1884 y 1887– (Schumpeter, 1995).

Es preciso apuntar una convergencia interesante de Eucken con algunas ideas de Hayek con relación a la importancia de la competencia como vía de asegurar el desenvolvimiento de la economía, pero esto no niega la distancia entre ambos pensadores, pues Hayek cuestionó tanto elementos desarrollados por la escuela histórica alemana (Hayek, 1933), que estaban presentes en Eucken, como la forma de entender el desarrollo histórico y la importancia de las concentraciones monopólicas (Hayek, 1963). Para este los monopolios podrían ser entendidos como resultante de la acción del Estado (Hayek, 1963), mientras que para Eucken nacían de la ausencia del Estado o de la inconsistencia del orden legal.

Al considerar el trabajo de Esping-Andersen, la propuesta de Eucken conjugaba dos aproximaciones particulares al estado de bienestar: por un lado, el estructuralismo con el énfasis en el desarrollo del Estado burocrático, con funcionarios profesionales y una legislación eficaz, y por otro, la perspectiva institucionalista, que implicaba una crítica

a la separación de la economía de las otras dimensiones de la vida social, pues arriesgaba la subsistencia de la sociedad; en otras palabras, la sociedad debía controlar la economía, pues así aseguraba su existencia (Espining-Andersen, 1990).

También se puede establecer que el pensador alemán no se encontraba solo dentro de una tradición del pensamiento conservador que enfatizaba la importancia del Estado absoluto como regulador y sostenedor del “orden” social, sino también con relación al desarrollo de una forma de bienestar que no consideraba en profundidad la participación ciudadana y el régimen democrático. En este sentido la propuesta de bienestar de Eucken estaba principalmente relacionada con el mantenimiento de un orden social y por ello se vinculaba a las características de una estructura social en la que estaban presentes diversos elementos tradicionales y conservadores. Es este sentido que las estructuras sociales y productivas pueden servirnos como un elemento que explique que en Eucken se observe una relativa ausencia de preocupación por la participación y responsabilidad ciudadana en el manejo económico del Estado. Sobre ello los datos de distribución de la población trabajadora nos indican que en Alemania, entre los años 1870 y 1913, los porcentajes de población dedicada a la agricultura eran de 49,5% y 35,5%; en industria 29,1% y 37,9%, y en servicios 21,4% y 27,6%, respectivamente, mientras que en el Reino Unido durante el mismo periodo los datos nos muestran, en agricultura, 22,2% y 11,8%; en industria, 42,4% y 44,1%; en servicios, 35,4% y 44,1%, respectivamente<sup>20</sup>. Estas diferencias en la modernización de la estructura económica nos permiten entender, en parte, la diferencia de Beveridge con Eucken respecto de la participación ciudadana.

El pensamiento de Beveridge también consideró los procesos de transformación industrial como el punto de partida de una nueva serie de problemas económicos con impacto social. En este ámbito, las crisis periódicas y los efectos de la actividad económica no deben ser concebidos como fenómenos naturales imposibles de contrarrestar<sup>21</sup>. Entre esos problemas, uno de los centrales para Beveridge era el desempleo, y en torno a la solución de él se concentraría su modelo de solución. Su propuesta para regular la economía liberal consiste en generar una nueva economía política basada en el objetivo de

---

20 Ver Tabla 3.1 (Broadberry & O'Rourke, 2010).

21 El modelo económico y sus dinámicas son obra del hombre, por lo cual es responsabilidad de este velar por su funcionamiento adecuado, de tal manera que contribuya a la felicidad y prosperidad de los individuos.

la ocupación plena. A grandes rasgos, esto significa que:

(...) la desocupación se reduce a periodos cortos, existiendo siempre la seguridad de que pronto se reintegrará el individuo al desempeño de su antiguo oficio o de que trabajará en uno nuevo cuyo desempeño se encuentre dentro de su capacidad. (...) Significa aquella situación en que el número de vacantes es mayor, y nunca menor, al número de desocupados. Significa que se ofrecen empleos a salarios equitativos, de clase y de situación tales que pueda esperarse razonablemente que las personas sin ocupación estén dispuestas a aceptarlos; significa, por lo mismo, que será muy corto el tiempo que transcurra normalmente entre la pérdida de un empleo y el momento en que encuentre otro” (Beveridge, 1947, p. 21).

La elaboración de Beveridge, si bien toma parte importante de las experiencias de crisis antes de la Primera Guerra Mundial, surge principalmente del análisis de la organización económica nacional en tiempos de guerra. Dicho cambio radica en la consideración de que todos los hombres y mujeres constituyen un “activo” y no un “pasivo” durante la experiencia bélica (al reconocer la urgencia que poseen las necesidades dadas por el conflicto). Este hecho da origen al argumento central —basado en la experiencia histórica— de la nueva política de ocupación plena; durante la guerra ha quedado en evidencia el error que implica considerar que las tareas por desempeñar en la sociedad son limitadas, de tal manera que, para que un hombre encuentre empleo, debe reemplazar a otro. La nueva economía política pretende reproducir las mismas condiciones de la experiencia de guerra durante la paz, por medio del reconocimiento de las necesidades propias que se hacen presentes en el nuevo contexto, las cuales, al igual que en tiempos de guerra, son ilimitadas, y lo único que hace falta es otorgarles el poder de compra necesario para que se transformen en demanda efectiva:

Es evidente que las necesidades puramente materiales de la humanidad están muy lejos de haber sido satisfechas en cada país del mundo. Aun cuando llegue la etapa en que el progreso técnico y la organización económica permitan satisfacer todas las necesidades materiales del hombre, aun entonces las necesidades de tiempo de paz serán ilimitadas, ya que entre las necesidades del hombre racional se incluye el ocio (Beveridge, 1947, p. 145).

Se debe apuntar que su propuesta es parte del desarrollo del liberalismo británico, particularmente a inicios del siglo XX: el nuevo liberalismo o liberalismo británico (*New Liberalism* o *British Liberalism*), que involucró la necesidad de resolver los problemas sociales generados por los fenómenos económicos y se vinculaba a la tradición radical,

opuesta al liberalismo continental, visto como ineficaz para mantener la libertad y la equidad (Ritter, 1987). En este sentido, la política liberal desplegada en Gran Bretaña durante las primeras décadas del siglo XX muestra preocupación por el desarrollo de un sistema destinado a resolver los problemas sociales que afectaban a la clase trabajadora y los sectores medios; no era una política socialista, ni revolucionaria, sino que, como al gobierno de Lloyd George (y su ideario político), lo que preocupaba a los liberales era la posibilidad de una radicalización social y el consiguiente fortalecimiento del proyecto socialista (Adams, 1953).

Enmarcar a Beveridge en el nuevo liberalismo resulta problemático debido a la valoración que hace del desarrollo histórico y los cambios que ocurren dentro de este, y a su relación pragmática con la propiedad privada, que debía probar su validez histórica y económica:

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 solo ha sido un privilegio de la minoría (Beveridge, 1947, p. 27).

En la cita anterior se da cuenta de la importancia que la historia y los cambios que ocurren en ella tenían para Beveridge, y por ende su distancia tanto con las formulaciones netamente teóricas, alejadas de las experiencias histórico-sociales, como con el pensamiento de John Maynard Keynes, quien no cuestionó en profundidad las relaciones de propiedad privada dentro de la economía (v. Keynes, 2006). Esto constituye un aspecto sumamente interesante a la hora de entender la discusión en torno al desarrollo del estado de bienestar de posguerra en Gran Bretaña y nos revela el profundo conflicto que existió tanto en el pensamiento liberal británico como en su relación con un liberalismo que separaba a la economía de las otras dimensiones de la vida social.

La nueva organización económica, no solo significa mayor nivel de producción material, sino que implica profundos cambios de mentalidad respecto del problema de la desocupación. Así,

[...] ya no se mira con malos ojos a la mujer casada, al que recibe pensión por vejez o al

refugiado porque están invadiendo el mercado de trabajo y quitando al pueblo el pan de la boca (...) Han desaparecido todos los antiguos prejuicios que se basan en la teoría de que el trabajo [que] desempeña un hombre constituye desocupación para otro (Beveridge, 1947, p. 156).

Según Beveridge, es indispensable impulsar una “revolución psicológica” en los tiempos de paz, puesto que el “problema económico” fundamental consiste en realizar voluntariamente en la paz lo que la sociedad inglesa se ha visto forzada a hacer durante la guerra, “crear una comunidad en que hombres y mujeres sean valiosos” (Beveridge, 1947, p. 156). Esto es sumamente importante en las ideas de Beveridge, pues es mediante una política estatal que tenga como centro el pleno empleo, que se puede construir un sistema de seguridad social capaz de proporcionar una cantidad de ingresos al individuo que sufre la interrupción de estos (Beveridge, 1924).

En la propuesta teórica de Beveridge la implementación de la política de ocupación plena depende del volumen de gasto, ya que “en cualquier comunidad, la ocupación plena y constante requiere que el gasto total, tanto el público como el privado, sea siempre de una magnitud suficiente para absorber todos los recursos productivos de la comunidad” (Beveridge, 1947, p. 8). Es al Estado al que le corresponde aceptar esta nueva responsabilidad, que hasta ese momento se encontraba fuera de su esfera de acción. Tal y como es transversalmente aceptado que le corresponde al Estado la obligación de proteger al país de los ataques foráneos, según Beveridge, también es misión del Estado (con independencia del color político del gobierno de turno), asegurar que el gasto total permita sustentar de manera exitosa la ocupación plena.

La importancia que Beveridge le asignó a la participación ciudadana en la sociedad se relacionaba con el grado de desarrollo de la economía industrial experimentado en Gran Bretaña, en particular en Inglaterra. Este desarrollo había desarmado las estructuras tradicionales y por ello las formas restringidas y conservadoras presentes en las sociedades con una masa agrícola importante no tenían fuerza en Inglaterra. Eso explicaría el fortalecimiento de las propuestas liberales de reforma y bienestar social que, como hemos visto, buscaban, no solo mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, sino también neutralizar la influencia de sectores radicalizados de la izquierda laborista.

A diferencia de lo propuesto por Eucken, de que el Estado debía regular las tensiones

entre el interés privado y el interés social mediante la regulación del comercio, para Beveridge lo central es que el Estado asegure una demanda adecuada de los productos de la industria independientemente de que esta sea propiedad de privados o pertenezca al Estado. En la economía política ideada por el británico es responsabilidad del Estado vencer la desocupación en masa y la miseria, así como los odios y temores que esta implica: “la paralización forzosa constituye un desperdicio de recursos reales y un desperdicio de vidas que nunca puede compensarse y que no puede defenderse con razones financieras” (Beveridge, 1947, p. 188). La ocupación plena debe, no solo asegurar que hombres y mujeres tengan la posibilidad de encontrar empleo, de tal manera que puedan sentirse parte activa del proceso productivo al mismo tiempo que reciban una retribución monetaria que les permita mantenerse alejados de la miseria, sino que también tenga la misión de promover el desarrollo de las libertades individuales y la estabilidad de las formas de gobierno democráticas. Coincidiendo con Eucken sobre la importancia otorgada al valor de la libertad<sup>22</sup>, una de las principales condiciones que establece Beveridge para la implementación de la ocupación plena es precisamente la del mantenimiento de las libertades fundamentales. Las sociedades que se articulan en torno a regímenes totalitarios o sociedades democráticas en circunstancias de enfrentamiento bélico<sup>23</sup>—a pesar de que esta última experiencia fue trascendental en la creación de la nueva política económica— son excluidas como soluciones para alcanzar la ocupación plena. Aunque dicha condición genera diversas complicaciones, es indispensable que la regulación de la actividad económica debe desarrollarse paralela a la conservación de todas las libertades cívicas<sup>24</sup>.

Lo anterior es importante, pues Beveridge, no solo apeló a una reformulación de la acción estatal, sino que también estableció que que la sociedad inglesa debía articularse a partir de ciudadanos responsables, que nutrieran su accionar con la esperanza de alcanzar el bienestar individual y colectivo, antes que del temor a pasar hambre:

---

22 Sobre este punto se debe observar que Eucken se concentró principalmente en la libertad individual y su acceso a los bienes de consumo. Beveridge, por su parte, observó la libertad individual dentro de la vida cívica y la participación responsable de los ciudadanos en la vida política y económica, con el fin de preservar la libertad.

23 Por ejemplo, se rechazan como medios válidos para regular la economía, el racionamiento, que prohíbe el gasto libre del ingreso personal; la canalización de hombres y mujeres hacia tareas obligatorias, la prohibición de declarar huelgas y hacer paros, etc. (v. Beveridge (1947).

24 La enumeración de las libertades esenciales que se presenta en líneas anteriores no incluye la libertad de poseer los medios de producción y de ocupar a otros miembros de la sociedad mediante un salario.

Dirán algunos que la ocupación plena, combinada con el seguro de desocupación, eliminará el estímulo al esfuerzo que se basa en el temor de pasar hambre. La respuesta es que, para el hombre civilizado, la ambición y el deseo de servir constituyen estímulos suficientes. Puede ser que a los animales haya que moverlos por temor; pero a los hombres puede y debe movérseles por la esperanza (Beveridge, 1947, p. 320).

De esta manera, la vía para conjugar la adecuada regulación del mercado de trabajo con el ejercicio de las libertades fundamentales es por medio de la responsabilidad y el grado de conciencia social que puedan demostrar los miembros de la sociedad. De esta forma:

[...] la inestabilidad perpetua en la política social o económica imposibilitaría e inutilizaría una política de ocupación plena o cualquier otra reforma social; la lucha para obtener mayores salarios debe hacerse con un sentido de responsabilidad y no tratando de alcanzar ventajas mezquinas o de partido, sino tomando en cuenta, permanentemente, el bienestar general. La selección de ocupación significa principalmente el escoger entre ocupaciones disponibles; no es posible que una persona escoja el Arzobispado de Canterbury, si ya ocupa ese puesto otra persona. Toda libertad entraña una responsabilidad (Beveridge, 1947, p. 27).

Beveridge no se limitó a señalar las condiciones y medios necesarios para alcanzar la ocupación plena, sino que especifica además en qué sentido deberían guiarse los esfuerzos económicos que el país debe asumir con esta propuesta:

Para el periodo de reconstrucción existen muchos objetivos por realizar. Hay que producir un nuevo equilibrio en los pagos en el exterior, dado que no se puede vivir indefinidamente de ahorros acumulados por generaciones anteriores. Hay que destruir los grandes males de la pobreza, de la enfermedad, de la ignorancia, de la insalubridad, que son una vergüenza y un peligro. Hay que elevar la producción per cápita, mejorando el equilibrio mecánico, dado que esta es la única forma de alcanzar el nivel de vida material y espiritual cada vez más alto que todos deseamos. Estos son los objetivos comunes que, cuando se plantean, reciben un asentimiento general; todos ellos exigen un gasto dirigido, más bien que un gasto no planificado.

Hasta ahora se ha curado la desocupación para poder emprender la guerra. Debemos decidir curarla sin necesidad de recurrir a la guerra. (...) La cura (...) depende de encontrar un objetivo común para la paz que estimule lo mismo nuestros esfuerzos (Beveridge, 1947, p. 325).

El punto principal que debe abordarse como objetivo nacional es “la determinación de liberar a Gran Bretaña de los grandes males de la miseria, la enfermedad, la ignorancia y la escasez de viviendas (...) Esos males deben ser en la paz los enemigos comunes para atacar” (Beveridge, 1947, p. 326).

Eucken dio cuenta de un conflicto entre el interés privado y el interés social, en el cual el Estado debiese asumir el papel regulador de estas tensiones en la sociedad. Ahora bien, Beveridge también observó esto, pero a diferencia del pensador alemán, apeló a la conciencia social como modo de inclinar la balanza hacia el interés colectivo. En el pensamiento del economista inglés el bien colectivo terminara necesariamente proveyendo el bienestar individual, y supera de esta forma la tensión de intereses. A nuestro juicio, al identificar lo anterior como eje central de los esfuerzos nacionales, Beveridge coloca el énfasis de esta nueva organización económica y las metas que se plantean con ella, en el problema de la justicia social:

Debemos considerar la miseria, la enfermedad, la ignorancia y la insalubridad como los enemigos comunes a todos nosotros, y no sólo como enemigos personales con los cuales cada individuo pueda hacer las paces por separado, escapando, guareciéndose él en su prosperidad personal, mientras deja a sus semejantes en las garras de esos males (Beveridge, 1947, p. 326).

Estos males pueden atacarse y eliminarse en la medida en que se visualicen como problemas de colectivos frente a los cuales todos los miembros de la sociedad deben preocuparse, independientemente de si se ven afectados por ellos de manera personal. Consideramos que, al proponer que la conciencia social sea la fuerza dinámica más importante de la vida nacional, se está apelando a los valores del ciudadano como elemento clave del éxito de la economía nacional, tal y como ya fue planteado en el ejercicio responsable de las libertades fundamentales.

Beveridge fue más allá de Eucken al dirigir la responsabilidad del bienestar directamente al Estado y la acción política y la voluntad de movilizar los recursos necesarios para resolver los problemas sociales.

El aceptar la desocupación, las habitaciones insalubres o la miseria, el permitir que los niños padezcan hambre y que los enfermos carezcan de atención médica, por el temor a aumentar la deuda nacional interna, no es otra cosa que perder todo el sentido de la

proporción y de los valores sociales (Beveridge, 1947, p. 189).

Finalmente, y aun con las diferencias que existieron entre Walter Eucken y William Beveridge, ambos representaron de manera importante una tradición dentro del pensamiento económico que consideraba los problemas de la riqueza, su desarrollo y distribución en la sociedad. Esta forma de entender la ciencia económica chocó desde la década de los treinta con los desarrollos del marginalismo y su definición de la economía como ciencia de la elección (Milonakis & Fine, 2010)<sup>25</sup> y el subjetivismo<sup>26</sup>, que han marcado en parte importante el despliegue del neoliberalismo, pero ese es un tema que se sale de nuestra investigación.

#### **4. Conclusiones**

En este trabajo hemos logrado establecer algunas distancias y cercanías en el desarrollo histórico del pensamiento económico-político de los autores citados que consideraron al Estado como un actor relevante en la solución de los problemas generados por las transformaciones producidas por la economía capitalista en su fase industrial. Ambos pensadores tendieron a coincidir en la importancia que para la política económica de todo Estado debe tener el momento histórico. Al mismo tiempo, su preocupación se centraba en que el Estado debía llevar adelante las medidas necesarias para lograr resolver o contener las tensiones sociales y las desigualdades de origen económico, con el objeto de resolver o contener las tensiones que genera la economía no controlada. En este sentido Beveridge y Eucken se insertaron en la tradición más clásica de la economía, que la entendía como el estudio de la riqueza, su desarrollo y distribución.

Aun con estas proximidades, se observa que las ideas de Walter Eucken se ligaron más a la trayectoria de la tradición conservadora alemana y, por ende, no dio mayor importancia a posibles cambios en el sistema político que aseguraran el compromiso y la participación de los ciudadanos y la sociedad en el orden económico que el Estado debía construir. Al respecto —y por el contrario— William Beveridge asignó gran importancia a la participación social en la construcción de una economía que asegurara la

---

25 Para ver más sobre los problemas de los formalismos y la supuesta neutralidad de las construcciones teóricas de la escuela neoclásica, puede verse la ya clásica obra de Maurice Dobb (Dobb, 1973).

26 La importancia que Friedrich Hayek le asignaba a la individualidad y lo subjetivo en el estudio económico, está presente en el trabajo (Hayek, 1952).

demanda suficiente de trabajo y redujera así el conjunto de problemas sociales ligados al desempleo. Las diferencias en este punto pueden estar directamente vinculadas a la persistencia en Alemania, durante las primeras décadas del siglo XX, de estructuras económicas y sociales de carácter tradicional, y a los niveles de modernización industrial y social que se apreciaban en Gran Bretaña en general y en Inglaterra en particular.

La motivación que se nota en los dos autores por dar respuesta a los problemas de la industrialización moderna, no solo radicó en la conciencia sobre los desequilibrios económico sufridos hasta esos momentos, sino que también establecieron importantes conexiones con la apreciación del contexto mundial y las diversas experiencias políticas que ellos habían sido capaces de analizar. Los totalitarismos, particularmente el nazi, constituyeron importantes referentes a la hora de evaluar las alternativas y los caminos que se pretendían trazar con sus respectivas propuestas, fundamentalmente como experiencias que no debían volver a repetirse.

## 5. Referencias

- ADAMS, W. S. (1953). Lloyd George and the Labour Movement. *Past & Present*, 3, 55-64.
- BAMBRA, C. (2007). Going Beyond. The Three Worlds of Welfare Capitalism: Regime Theory and Public Health Research. *Journal of Epidemiology Community Health*, 61(12), 1098-1102.
- BEVERIDGE, W. (1937, febrero). An Analysis of Unemployment II. *Economica*, 4(13), 1-17.
- (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London, RU: His Majesty's Stationery Office.
- (1943). Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons. *Journal of the Royal Statistical Society*, CVI(IV), 305-332.
- La ocupación plena*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRADY, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997. *Social Forces*, 83(4), 1329-1364.
- CASTLES, F. et al. (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, RU: Oxford University Press.

- COUSINS, M. (2005). *European Welfare States; Comparative Perspectives*. Londres, RU: Sage.
- DOBB, M. (1973). *Theories of value and distribution since Adam Smith: Ideology and economic theory*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- ERHARD, L. (1964). El orden social crea bienestar y seguridad. En L. Erhard (Ed.), *La economía social de mercado*. Barcelona, España: Omega.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, RU: Polity Press.
- (2002). *Why we need a New Welfare State?* New York, NY: Oxford University Press.
- EUCKEN, W. (1977) [1959]. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Munich, Alemania: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- (1999) *Ordnungspolitik*, Münster-Hamburgo, Alemania: Verlag.
- EVANS, R. (2007). *El III Reich en el poder*. Barcelona, España: Península.
- GARSDIE, R. (1990). *British Unemployment 1919-1939: A Study in public policy*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- GIDDENS, A. (2009). *Europa en la era global*. Barcelona, España: Paidós.
- GILBERT, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- GOFFE, C. (1984). *The Contradictions of the Welfare State*. Londres, RU: Hutchinson.
- GOODIN, R. (1988). *Reason for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HALPERIN, C. et al. (1982). Comparative History in Theory and Practice: A Discussion. *The American Historical Review*, 87(1), 123-143.
- HARRIS, J. (2003). *William Beveridge: A Biography*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- HAYEK, F. (1933). The Trend of Economic Thinking. *Economica*, 40, 121-137.

- \_\_\_\_\_ (1952). *The Counter-Revolution of Science: Studies of the Abuse of Reason*. Illinois, US: The Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1958). Freedom, Reason and Tradition. *Ethics an International Journal of Social, Political, and Legal Philosophy*, 68(4), 229-245.
- \_\_\_\_\_ (1963) [1944]. *The Road to Serfdom*. Chicago, US: The University of Chicago Press.
- HENNOCK, E. P. (2007). *The origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- HILL, A. & HILL, B. (1980). Marc Bloch and Comparative History. *The American Historical Review*, 85(4), 828-846.
- HOBBSAWM, E. (2011). *Cómo cambiar el mundo*. Barcelona, España: Crítica.
- KAUFMANN, F.-X. (2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. Francfurt am Main, Alemania: Suhrkamp.
- KEYNES, J. M. (2006). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KRAUS, H.-C. (2011). Del cameralismo a la economía nacional. La tradición alemana de las ciencias políticas hasta comienzos del siglo XX. *Historia* 396, 1(1), 103-125.
- LLANOS, C. (2010). El deber del Estado en el ordoliberalismo de Walter Eucken. Tradición y coyuntura en el manejo político-económico del Estado. *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, 4(1-2), 15-27.
- LORENZ, C. (1999). Comparative Historiography: Problems and Perspectives. *History and Theory*, 38(1), 25-39.
- MILONAKIS, D. & FINE, B. (2010). *From Political Economy to Economics*. New York, NY: Routledge.
- NOLTE, P. (2000). *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung in 20. Jahrhundert*. Munich, Alemania: Verlag C. H. Beck.

- OLABÁRRI, I. (1993). Qué historia comparada. *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 10-11, 33-76.
- PEUKERT, H. (2010). Walter Eucken (1891-1950) and the Historical School. En P. Koslowski, (Ed.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition*. Heidelberg, Alemania: Springer Verlag.
- Ritter, G. (1983). *Sozialversicherung in Deutschland und England*. Munich, Alemania: Verlag C. H.
- (1991). *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Munich, Alemania: Oldenburg.
- ROADBERRY, S. & O'ROURKE, K. (2010). *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, vol. 2. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- SCHILDT, A. & SIEGFRIED, D. (2009). *Deutsche Kultur Geschichte*. Munich, Alemania: Carl Hanser Verlag.
- SCHMIDT, M. (2007). *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden, Alemania: VS.
- SCHUMPETER, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España: Folio.
- (1995). *Historia del análisis económico*. Barcelona, España: Ariel.
- SEWELL, W. (1967). Marc Bloch and the Logic of Comparative History. *History and Theory*, 6(2), 208-218.
- TOOZE, A. (2008). *The Wages of Destruction*. New York, NY: Penguin.
- ULLRICH, C. (2005). *Soziologie des Wohlfahrtsstaates: Eine Einführung*: Frankfurt, Alemania: Campus.
- VAN DEN BRAEMBUSSCHE, A. A. (1989). Historical Explanation and Comparative Method: Towards a Theory of the History of Society. *History and Theory*, 28(1), 1-24.
- WAGNER, A. (2008). *Die Entwicklung des Lebensstandards in Deutschland zwischen 1920 und 1960*. Berlín, Alemania: Akademie Verlag.
- WATKINS, J. W. N. (1953). Walter Eucken, Philosopher-Economist. *Ethics*, 63(2): 131-136.