

## LA AYUDA SOCIAL ANTES DEL ADVENIMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR\*

C. G. Hanson

### I. Las actitudes del siglo XIX hacia la ayuda social

Puesto que vivimos hoy en Gran Bretaña en una era de servicios sociales de alcance universal a cargo del estado, las actitudes asumidas en los siglos XIX y principios del XX hacia la ayuda social nos resultan extrañas, si no inexplicables. Las pensiones estatales se implantaron por primera vez en 1908 sobre una base selectiva, y los beneficios por enfermedad y desempleo (para los trabajadores con remuneraciones más bajas) en 1911. Lo que quizá parezca sorprendente para el lector actual no es que estos programas de bienestar social se hayan implementado en esa época, sino que no lo hubieran hecho antes. Si en el siglo XIX la vida era tan espantosa para el asalariado común y su familia, ¿cómo había podido enfrentar ese hombre los inevitables problemas que plantean la enfermedad, el desempleo y la vejez? ¿Cómo se explica que los políticos no tomaran conciencia de semejante situación y reaccionaran antes de lo que lo hicieron, lanzando campañas en pro de una expansión general de los programas estatales de ayuda social?

Éstas son cuestiones muy complejas y no intentamos examinar aquí todas sus facetas. En este ensayo nos limitaremos a analizar el desarrollo de algunas instituciones voluntarias de ayuda social y a demostrar, a la luz de ese desarrollo, que los argumentos en favor de una expansión general de la ayuda social por parte del estado no son tan categóricos como algunos sostienen.

#### El nivel de vida

En los últimos años es mucho lo que se ha escrito, desde posiciones contrapuestas, acerca de los cambios producidos en el nivel de vida durante el siglo XIX. En esta controversia se destaca un punto interesante que gira en torno de si hubo o no un mejoramiento del nivel de vida en la *primera mitad* del siglo. Nadie discute virtualmente el nivel de vida durante la segunda mitad del siglo porque no cabe duda de que se hallaba en franco ascenso. Los salarios de un operario "medio", tomando en cuenta el tiempo perdido por causa del desempleo, aumentaron de 20,2 chelines semanales en los años 1850-1854 a 34,2 chelines semanales en los años 1900-1902. A lo largo de todo este periodo, el precio de los "artículos de primera necesidad y de la vivienda" disminuyó ligeramente. Por lo tanto, los salarios reales crecieron alrededor del 75 al 80 por ciento.<sup>1</sup>

Este evidente progreso fue un verdadero shock para los hombres que en sus estudios sobre el siglo XIX siempre habían oído hablar de los años 1873-1896 como el período de "la Gran Depresión". En esos años, en efecto, se había registrado una depresión de los precios, las

---

\* Traducido de *The Long Debate on Poverty*, The Institute of Economic Affairs, 1974. Derechos cedidos por The Institute of Economic Affairs.

<sup>1</sup> G. H. Wood, "Real Wages and the Standard of Comfort since 1850", *Journal of the Royal Statistical Society*, 1909, reimpresso en E. M. Carus-Wilson (comp.), *Essays in Economic History*, val. III, Edward Arnold, 1966, pp. 132-143.

utilidades y las rentas, pero no de los salarios. El desempleo llegó al 11,4 por ciento en 1879 y al 10,2 por ciento en 1886, pero no hubo un alto índice continuo de desempleo como en las décadas de 1920 y 1930; hacia 1882, el nivel de desocupación descendió al 2,3 por ciento y en 1889, al 2,1 por ciento.<sup>2</sup>

Es probable que el incremento de los salarios haya sorprendido también a quienes consideraban los últimos años del siglo XIX como un período que adquirió notoriedad a raíz de la publicación de dos informes según los cuales muchos habitantes de los centros urbanos vivían en la pobreza. De acuerdo con los estudios de Charles Booth, el porcentaje de la población de Londres que en 1892 vivía sumida en la "pobreza" llegaba al 30,7 por ciento,<sup>3</sup> mientras que Rowntree estimaba que la cifra comparable para la ciudad de York -era del 27,8 por ciento, en 1901<sup>4</sup>. El aumento de los salarios *promedio* oculta el hecho de que un porcentaje sustancial de la población no participaba en absoluto, o lo hacía en muy pequeña medida, en el mejoramiento general de las condiciones de vida. Para esas personas, la única posibilidad de aliviar la penosa situación en que vivían dependía de la ayuda proveniente de dos fuentes principales: las instituciones privadas de caridad o las juntas de guardianes creadas en virtud del Acta de Enmienda de 1834 a la Ley de Pobres. ¿Por qué se había promulgado esta Acta y cómo funcionaba en la década de 1890?

## II. La maquinaria de la ayuda social

### La Ley de Pobres

El Acta de Enmienda de 1834 a la Ley de Pobres constituyó una reforma radical de la antigua Ley de Pobres. La principal razón para introducir esta reforma fueron los obvios defectos de que adolecía la Ley de Pobres vigente, conocida con el nombre de "sistema Speenhamland" porque los magistrados de Berkshire lo aplicaron por primera vez en la aldea de Speenhamland en 1795. Entre 1795 y 1832, todos los condados de Inglaterra, excepto el de Northumberland, adoptaron ese sistema u otro similar. De acuerdo con dicho sistema, los salarios se incrementaban hasta un mínimo convenido recurriendo a los fondos provenientes de los impuestos destinados a socorrer a los necesitados. Los desembolsos en concepto de ayuda pasaron de 2 millones de libras en 1784 a casi 8 millones en 1818, y la gente de la época aseguraba que debido a la pesada carga de esos impuestos, muchas granjas e incluso aldeas enteras habían sido abandonadas por los pobladores.<sup>5</sup> Ésta era la pesadilla que el Acta se proponía evitar, una pesadilla siempre latente en lo más hondo del pensamiento de los hombres que tenían la responsabilidad de administrar el Acta.

---

<sup>2</sup> B. R. Mitchell y P. Deque, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge University Press, 1962, p. 64.

<sup>3</sup> C. Booth (comp.), *Life and Labour of the People in London*, val. II, Macmillan, 1892, p. 21.

<sup>4</sup> B. S. Rowntree, *Poverty*, Macmillan, 1908, p. II 7.

<sup>5</sup> P. Gre8g, *A Social and Economic History of Britain 1760-1965*, Harrap, 1965, pp. 182-183.

\* *Workhouse*: Literalmente, "casa de trabajo". En Inglaterra, una antigua institución pública en la cual eran alojadas las personas incapaces de mantenerse por sí mismas y (si eran físicamente capaces) se las ponía a trabajar.

Test de la *workhouse*: Ingreso voluntario en una *workhouse* con el fin de recibir ayuda como una prueba de la buena fe. del solicitante. [N. de la T. ].

El Acta de 1834 se basaba en el informe de una Comisión que había hecho hincapié en dos principios: "el test de la *workhouse*"\* y el de "menor elegibilidad".

En virtud del primero se abolía en general la ayuda domiciliaria a las personas físicamente capaces y a sus familias, y no se prestaba ayuda a ningún hombre físicamente capaz a menos que él y toda su familia ingresaran en una *workhouse* como residentes, pero esta regla, general tenía algunas excepciones importantes. . De acuerdo con el segundo principio, la situación de los residentes en las *workhouses*,<sup>1</sup> debía ser "menos elegible" (es decir, menos satisfactoria o agradable) que la del trabajador remunerado con el salario más bajo. Estos principios estaban explicitados en el informe de la Comisión, pero no habían sido incorporados por escrito al Acta siguiente. Los historiadores que objetaban enérgicamente la --política social del siglo xix daban gran importancia a esos principios, pero es necesario aclarar que debido a ciertas razones prácticas, comúnmente se los dejaba de lado en cuanto se ponía en funcionamiento el Acta. Por ejemplo, habría sido una absurda extravagancia, tener que construir *workhouses* con capacidad suficiente para acomodar a los trabajadores que habían perdido su empleo a raíz de una recesión económica temporaria.

El Acta funcionaba de la siguiente manera. En todo el país se designaban uniones de parroquias, administradas por juntas de guardianes, algunos de los cuales eran elegidos por los contribuyentes, mientras que otros lo eran ex officio. Cada unión de parroquias tenía su propia *workhouse* y un cuerpo organizado de funcionarios rentados. Las personas que recibían ayuda tenían el status legal de "indigentes", el cual estaba ligado a cierto estigma y a algunas inhabilitaciones. Entre las principales figuraba la pérdida de los derechos de voto, aunque este impedimento no afectaba a las mujeres, que no pudieron votar hasta 1919, ni a la mayor parte de los hombres hasta 1884, fecha en que el voto se extendió a la mayoría de los varones adultos. La financiación de este sistema de ayuda pública provenía de los impuestos recaudados por las autoridades locales. La carga financiera sobre el gobierno central era muy pequeña, ya que consistía principalmente en los salarios y los gastos administrativos de tres comisionados y varios comisionados adjuntos.

Después de la reforma de 1834, el número de indigentes disminuyó considerablemente en Gran Bretaña y, como puede verse en el cuadro I, en forma aun más acentuada en proporción al rápido aumento de la población.

El cuadro revela también que para los indigentes en general, a lo largo de todo el país, era mucho más común la ayuda que se brindaba a aquellos que no residían en *workhouses* que a los que estaban alojados en ellas.

**CUADRO I**  
**Indigentes de todas las edades en Gran Bretaña, 1849-1892**

Años	Número de pobres residentes en <i>workhouses</i>	Número de pobres no residentes en <i>workhouses</i>	Total	Número por 1000 de la población
1849	133.513	955.146	1.088.659	62,7
1852	111.323	804.352	915.675	50,9
1862	132.236	784.906	917.142	45,6
1872	149.200	828.000	977.200	42,9
1882	183.374	604.915	788.289	30,3

1892      186.607                                      558.150                                      744.757                                      25,6

Fuente: Report of the Royal Commission on the Aged Poor, 1895, p. ix.

Nota: Estas cifras corresponden al cómputo de un día en los años mencionados. El número de pobres que recibían ayuda en el curso de un año era aproximadamente el doble.

Había casos notables, o quizá deberíamos decir notorios, de uniones de parroquias que negaban toda ayuda a los pobres que no residían en las *workhouses*, pero en general se trataba de excepciones. De las cifras del cuadro I no puede inferirse que lo que era válido para los indigentes en general también lo fuera para los indigentes físicamente capaces. En 1892, por ejemplo, había 25.652 indigentes físicamente capaces que residían en *workhouses*, pero 67.000 indigentes físicamente capaces recibían ayuda fuera de las *workhouses*.<sup>6</sup>

Las *workhouses* eran descritas frecuentemente como "Bastillas". La vida no era agradable en ellas para los indigentes físicamente capaces que eran poco afectos al trabajo, pero ya en la década de 1890 ese tipo de "internos" sólo constituía una pequeña minoría. Las *workhouses* se habían convertido virtualmente en hospicios para los ancianos, los huérfanos y los débiles de cuerpo y mente. Uno de los principales propósitos del Acta de 1834 fue reducir el pauperismo. No era irrazonable que los funcionarios encargados de su aplicación dieran por sentado, en la década de 1890, que esa Acta funcionaba bastante bien.

### La caridad privada

La ayuda pública a los necesitados de conformidad con la Ley de Pobres se vio complementada, o mejor dicho eclipsada, por una red de sociedades privadas de caridad que en su conjunto ocupaban el lugar más importante en la provisión de servicios de ayuda social. Se calcula que a comienzos de la década de 1860 los desembolsos anuales de las sociedades privadas de caridad de la metrópoli oscilaban entre 5,5 y 7 millones de libras,<sup>7</sup> pero en esa época la población del Londres central constituía menos de la décima parte de la población total de Inglaterra y Gales.<sup>8</sup> -Por lo tanto, es razonable suponer que el desembolso anual de las sociedades privadas de caridad de todo el país ascendía a decenas de millones de libras. Esta cifra es más que significativa si la comparamos con el monto total de la ayuda pública a los pobres, que en 1861 llegó a 5.800.000 libras y en 1871 a 7.900.000 libras.<sup>9</sup>

La Sociedad para la Organización de la Caridad, fundada en 1869, sólo satisfizo en medida limitada los objetivos que, su nombre anunciaba, pero tuvo mucha influencia sobre la política pública en las postrimerías del siglo xix gracias a la actividad desplegada por su comunicativo secretario, C. S. Loch. Los miembros de esta Sociedad consideraban que el progreso social dependía del aumento de la responsabilidad individual. De aquí se infiere que se oponían a la limosna indiscriminada, sea proveniente de fuentes privadas o públicas.

"Por consiguiente, la verdadera caridad implicaba simpatía y comprensión por

---

<sup>6</sup> *Evidence of the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, preguntas 27 y 30.

<sup>7</sup> Hawksley, *Charities of London*, p. 6, citado por D. Owen, *English Philanthropy*, Harvard University Press, 1965, p. 218.

<sup>8</sup> G. M. Young (comp.), *Early Victorian England*, Oxford University Press, 1934, pp. 22 y 62.

<sup>9</sup> *Report of the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, p. x.

parte del donante, y se realizaba no promedio de un solo acto aislado, sino a través de una relación continuada." <sup>10</sup>

El señor Gardiner, un testigo que prestó declaración ante la Comisión Real de 1895 sobre los Pobres de Edad Avanzada, describió la naturaleza de esa relación y las diferencias entre la ayuda social pública y privada:

"Las pensiones de las sociedades de caridad se basan en principios muy diferentes, por lo menos en el caso de las pensiones que proporciona la Sociedad para la Organización de la Caridad. Las pensiones son entregadas a los ancianos por una dama que los visita semanalmente con ese objeto. Cada dama visitante tiene a su cargo tres, cuatro o cinco pensionados a quienes visita como si fueran verdaderos amigos, llevándoles flores en verano y pequeños regalos útiles en invierno. Éstas son, por supuesto, atenciones que nunca podrían recibir de manos de uno de esos asépticos funcionarios oficiales encargados de aplicar la Ley de Pobres [. . .]. Estas visitas alegran sus vidas y son una bendición, tanto para la persona que realiza la visita como para los pobres que la reciben". <sup>11</sup>

En la actualidad hay más de un trillón y cuarto de ancianos pensionados que viven solos, los cuales deben dirigirse todas las semanas al correo para cobrar su "beneficio" estatal (es decir, una suma de dinero en efectivo). Tal vez quienes decidían hacer el bien a través de la caridad privada y colaboraban en la forma que acabamos de describir no eran tan tontos o tan despiadados como algunos escritores quisieran hacernos creer.

En el siglo xx, las sociedades privadas de caridad han sido objeto de duras críticas por parte de personas que se muestran indulgentes ante los defectos e imperfecciones de que adolecen los programas y servicios del estado benefactor. Se argumenta, por ejemplo, que la caridad privada

"hizo mucho por mitigar el peso de la miseria en que estaban sumidos los pobres de Londres, pero que la forma poco sistemática e indiscriminada en que se les proporcionaba buena parte de la ayuda, casi con cuentagotas, contribuyó también a inculcarles el hábito de la dependencia respecto de la caridad, y a considerarla, en realidad, nada más que como algo a lo que tenían derecho". <sup>12</sup>

Se ha sugerido también que la actitud del trabajador social privado hacia los pobres se convertía a veces en una relación "de patrón-a-diente". <sup>13</sup>

Por el contrario, algunos piensan que las sociedades privadas de caridad son probablemente más discriminatorias que las agencias estatales, y que las dos críticas a las que nos hemos referido pueden ser tan válidas para la ayuda social del estado en el siglo xx como para la ayuda social privada en el siglo xix.

El argumento más contundente en contra de la eficacia de la caridad privada era el grado de pobreza que continuaba existiendo todavía en los años'90. En cambio, el argumento -más

---

<sup>10</sup> D. Owen, op. cit., p. 227.

<sup>11</sup> *Report Of the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, p. iii.

<sup>12</sup> D. Owen, op. cit., p. 218.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 227.

contundente en contra de la expansión de la ayuda social por parte del estado se basaba en la evidencia de que la gente se había vuelto más responsable bajo el sistema existente. ¿Cuál era esa evidencia?

### **III. El desarrollo de las sociedades de ayuda mutua o sociedades de amigos**

Además de la caridad privada y de la ayuda pública, los principales agentes que proporcionaban asistencia social en Gran Bretaña antes de 1908 eran las sociedades de ayuda mutua. Éstas habían crecido en forma firme y sostenida desde fines del siglo xviii, y con el mejoramiento de los niveles de vida en la segunda mitad del siglo xix el número de sus miembros aumentó en grado considerable. Pero, ¿hasta qué punto? En cualquier debate acerca de la necesidad de que el estado se encargue de proveer los servicios de bienestar social, la eficacia y la dimensión de las organizaciones de ayuda independientes son cuestiones cruciales que deben examinarse con todo cuidado, cuando menos porque algunas de las estimaciones existentes sobre el número de miembros de las sociedades de ayuda parecen ser demasiado bajas.

#### **Errónea interpretación de las estadísticas**

Es fácil equivocarse cuando se quiere interpretar la información relativa al grado de importancia que alcanzaron las sociedades de ayuda mutua. La confusión puede provenir de la consideración de tres datos por lo menos.

Primero, las estadísticas oficiales sólo ofrecen una parte del cuadro porque la inscripción de las sociedades de ayuda mutua en las oficinas del registrador oficial no era obligatoria, sino voluntaria. Se sabe que gran número de sociedades no se registraban, pero debido a la falta de investigaciones exhaustivas, las estimaciones sobre el número de miembros de las sociedades no registradas sólo pueden considerarse como simples conjeturas. Por consiguiente, existía el peligro de que las cifras oficiales, las cuales se referían únicamente al número de miembros de las sociedades registradas, se tomaran equivocadamente como representativas del número total de miembros de todas las sociedades. Más adelante consideraremos el número probable de miembros de las sociedades no registradas.

Segundo, la confusión se debía, asimismo, a la amplia variedad de sociedades de ayuda mutua existentes. Hay mucho campo para discutir cuál es exactamente el tipo de organización que debe incluirse en la categoría de sociedad de ayuda mutua.

Tercero, puede haber discrepancias acerca del porcentaje de miembros de las sociedades de ayuda mutua entre la población trabajadora a causa de las diferencias de opinión sobre la edad normal en que los jóvenes ingresaban en esas sociedades. Se afirmaba que los 19 años "podían considerarse como la edad normal de afiliación a las sociedades de ayuda mutua",<sup>14</sup> pero es probable que esta información no refleje la realidad. La sociedad que tenía mayor número de miembros en la segunda mitad del siglo xix era la Manchester *Unity Of Odd Fellows*, una sociedad con filiales a lo largo de todo el país. S. Daynes, vocero de la sociedad, informó a la Comisión Real a comienzos de la década de 1870 que "se ingresa a las sociedades de ayuda

---

<sup>14</sup>B. B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain* Michael Joseph, 1966, p. 167.



mutua a los 24 o 25 años; gran número de personas, por supuesto, se afilian antes de cumplir esa edad, pero pueden dar por sentado que 24 años es la edad normal".<sup>15</sup> Después de todo, sería razonable suponer que a los 18 o 19 años, y aun a los 20 o 22, muchos jóvenes, incluidos los serios y formales jóvenes victorianos, debían tener otros asuntos importantes en que pensar que no tenían nada que ver con la provisión de seguros en caso de enfermedad o muerte. A menos que exista la evidencia concreta de que los jóvenes empezaron a ingresar a una edad más temprana a medida que el siglo llegaba a su fin, tenemos derecho a considerar que la información de Daynes es correcta y a comparar el número total de miembros de las sociedades de ayuda mutua con la población masculina de 24 años y más.

### **Beneficios y número de miembros**

Volveremos a examinar, entonces, los dos problemas más importantes: ¿cuáles son los tipos de sociedades de ayuda mutua que deben incluirse en las cifras y cuál era la verdadera dimensión de las sociedades no registradas?

La mayoría de las sociedades de ayuda mutua brindaban dos clases de beneficios en casos de enfermedad y de muerte. El seguro de enfermedad se pagaba normalmente cuando un miembro de la sociedad estaba imposibilitado de trabajar. Como declaró un experimentado actuario a la Comisión de 1874: "Las sociedades de ayuda mutua no cubren la enfermedad desde el punto de vista médico, sino la incapacidad para el trabajo".<sup>16</sup> Las estadísticas revelaban, como era de suponer, que a medida que la gente envejecía, y especialmente después de los 65 años, aumentaba su incapacidad para el trabajo.

En el siglo xix no había una edad fija para jubilarse. La gente seguía trabajando mientras podía hacerlo, y muchos miembros de las mutuales se vanagloriaban de no tener que recibir esos beneficios. Por lo general, la tasa del seguro por enfermedad se reducía a la mitad después de una enfermedad de 6 o 12 meses de duración. Así, en la *Manchester Unity Of Odd Fellows*, los beneficios típicos que recibía el trabajador por una cotización de 6 peniques semanales consistían en el pago de 9 chelines por semana durante los primeros 12 meses de enfermedad, y de 4 chelines 6 peniques semanales en el caso de cualquier enfermedad que pudiera sobrevenir después de una enfermedad de 11 meses de duración; el pago de 9 libras por el fallecimiento del miembro titular de la sociedad, y el pago de 4 libras lo chelines por el fallecimiento de la esposa. Si un miembro de la sociedad perdía la salud de modo irreversible (fuese cual fuere su edad) recibía una pensión de 9 chelines semanales durante los primeros 12 meses, y de 4 chelines 6 peniques por semana de ahí en adelante.

Además de las sociedades de ayuda mutua propiamente dichas, en las postrimerías del siglo xix se expandieron rápidamente las "sociedades aseguradoras" (llamadas también "recaudadoras"). Estas sociedades, como señalaba el registrador -de las -sociedades de ayuda mutua en su informe correspondiente al año 1896, se asemejaban mucho más a las sociedades de seguros industriales, como la *Prudential*, que a las sociedades ordinarias de ayuda mutua que acabamos de describir. El pago de 2 o 3 peniques por semana aseguraba el cobro de unas cuantas libras en caso de fallecimiento.

---

<sup>15</sup> *Second Report of the Royal Commission on Friendly Societies*, 1874 pregunta 201 .

<sup>16</sup> *Ibid.*, pregunta 1.082.

**CUADRO II**  
**Comparación de las funciones de las sociedades de ayuda mutua  
y de las sociedades aseguradoras**

Sociedades de ayuda mutua	Sociedades aseguradoras
Combinan la ayuda por enfermedad con el seguro de vida.	Se limitan a cubrir el seguro de vida; cesa la ayuda por enfermedad, que sólo se otorga en algunos casos a los miembros originarios.
De acuerdo con el reglamento, se realizan asambleas mensuales y en algunos casos, quincenales.	Los miembros hacen prácticamente caso omiso de las asambleas, sea de distrito o generales.
Los gastos de administración son poco costosos; los funcionarios son designados generalmente con el inteligente consentimiento de los miembros.	Los gastos de administración rara vez insumen menos del 40% del ingreso en concepto de primas; los miembros están virtualmente impedidos de votar en la elección de los administradores.
Son promovidas y dirigidas para beneficio de los miembros.	Son promovidas y dirigidas para beneficio de los administradores.

El informe del registrador que aparece en el cuadro II marca claramente la diferencia entre las sociedades de ayuda mutua y las sociedades aseguradoras. aunque se muestra demasiado duro con éstas.

En su informe anual, el registrador solía incluir a las "sociedades aseguradoras" y a otros tipos de sociedades bajo el rótulo general de "Sociedades de ayuda mutua". En el informe de 1902, por ejemplo, el número total de miembros que figuraba bajo el rubro de "Sociedades de ayuda mutua" ascendía a 12.807.378, pero de este total, las sociedades aseguradoras daban cuenta de no menos de 6.678.005 miembros, o sea, más de la mitad. En un libro publicado en 1905, que tuvo amplia difusión, se afirmaba que las "sociedades de ayuda mutua tienen 12.000.000 de miembros".<sup>17</sup> Ésta era la cifra total, que exagera groseramente el número de miembros de las sociedades registradas de ayuda mutua propiamente dichas. Éstos podrían calificarse más acertadamente como miembros de lo que el registrador denominaba "Sociedades de ayuda mutua ordinarias" y "Sociedades con filiales". El número de miembros de estas sociedades aparece en el cuadro III.

<sup>17</sup> i? L. G. Chiozza Money, *Riches and Poverty*, Methuen, 1905, p. 49.



**CUADRO III**  
**Número de miembros y fondos de las "Sociedades de ayuda mutua ordinarias"**  
**y las "Sociedades con filiales", 1891.1909 \***

Años	- Número de miembros (en millones)	Cantidad de fondos (en millones de libias)
1891	4,2	22,7
1899	5,23	2,7
1909	6,2	48,2

Fuentes: Las cifras para 1891 son tomadas del Informe [Report] de 1892 del registrador, que brinda la información correspondiente a Inglaterra y Gales (p. 45), y del libro de E. W. Brabrook, *Provident Societies and industrial Welfare*. Blackie and Son, 1898, p. 55, que proporciona la información correspondiente a Escocia e Irlanda. Las cifras de los dos 1899 y 1909 provienen de los *Reports* del registrador de los años 1901 (p. 29) y 19 lo (p. 37) respectivamente.

\* Las cifras corresponden a las sociedades registradas en Gran Bretaña e Irlanda.

Esto es todo lo que podemos decir acerca del número de miembros en constante aumento de las sociedades registradas de ayuda mutua propiamente dichas. Veamos ahora la información relativa a las sociedades no registradas. Como ya hemos dicho, en este terreno las estimaciones no son más que simples conjeturas razonables. Pero una conjetura razonable basada en la evidencia disponible más completa es mejor que no tener ninguna estimación, en absoluto. La investigación más exhaustiva que se haya hecho sobre las sociedades de ayuda mutua fue la emprendida por la Comisión Real de Sociedades de Ayuda Mutua de 1874. Esta Comisión enfrentó el mismo problema con que tropezaron más tarde otros investigadores para determinar el número de sociedades no registradas y la cantidad de miembros con que contaban. Cuando E. W. Brabrook, el registrador de las sociedades de ayuda mutua, debió responder en 1893 a las preguntas de la Comisión Aberdare respecto del número de miembros de las sociedades no registradas, se remitió a las estimaciones de la Comisión de 1874, según las cuales "la dimensión de las sociedades no registradas era tan grande como la de las sociedades registradas". Esta estimación se basaba en una investigación minuciosa, en la cual se comparaba el número total de sociedades de ayuda mutua de Lancashire y el número de miembros de éstas, con el número de sociedades de ayuda mutua registradas en ese condado y el número de sus miembros. Hay que tener en cuenta que en esa época Lancashire tenía más sociedades de ayuda mutua registradas y mayor número de miembros que cualquier otro condado.<sup>18</sup>

Brabrook continuaba diciendo:

"A mi entender, hay buenas razones para sugerir que desde esa época no se ha producido ningún cambio, por lo menos en lo -concerniente a una mayor proporción de sociedades registradas versus sociedades no registradas. Hace unos días, un empleado de mi oficina se dirigió a Norfolk en busca de algunas sociedades que no hubieran cumplido con el requisito de remitir los fondos, ni enviado las valuaciones prescriptas por la ley, y se encontró con que en las aldeas por las que tuvo que pasar había gran número de

<sup>18</sup> *Fourth Report o the Royal Commission on Friendly Societies*, 1874, Apéndice iv.

sociedades no registradas. Comprobó' también que en muchos casos, antiguas sociedades registradas que existían desde hacía casi un siglo o más habían sido disueltas y su lugar era ocupado por sociedades no registradas. Por lo tanto, en mi opinión, no cabe duda de que la esfera de acción de las sociedades no registradas es sumamente amplia".<sup>19</sup>

Brabrook había sostenido un punto de vista similar al declarar ante la Comisión Real sobre el Trabajo, en 1892. En esa oportunidad utilizó las cifras correspondientes al año 1890, y teniendo en cuenta cierta superposición en el número de miembros, porque algunos hombres se afiliaban a dos o tres sociedades, señaló que había más de 3 millones de miembros en las sociedades registradas y otros tres millones en las sociedades no registradas. Y Brabrook llegaba a la siguiente conclusión:

"Si agregamos a estas cifras los miembros de los sindicatos que no pertenecen al mismo tiempo a ninguna sociedad de ayuda mutua (no sé cuántos pueden ser, pero debe haber alrededor de 871.000 miembros de sindicatos), tenemos una población muy numerosa de personas que en una u otra forma son miembros de sociedades de ayuda mutua o de sindicatos y que por su propio esfuerzo proveen lo necesario para cubrir el seguro por enfermedad y una pequeña suma para los gastos de sepelio a la hora de la muerte. Al parecer, sólo quedaría sin cobertura alguna una suerte de residuo integrado por aquellos que tienen un trabajo incierto y no son capaces de asegurarse en una u otra forma".<sup>20</sup>

El censo de 1891 reveló que había 7.100.000 varones de más de 24 años en Inglaterra, Gales y Escocia; si añadimos a esta cifra un quinto del grupo etario de 20 a 24 años -es decir, 284.000- llegamos a 7.400.000, que sería la cantidad máxima posible de miembros de las sociedades de ayuda mutua. La evidencia sugería a Brabrook que de este total. 6 millones eran miembros de las sociedades de ayuda mutua propiamente dichas. Teniendo en cuenta la permanente crítica de Booth y otros reformadores contra los servicios de ayuda social, es comprensible que Brabrook se asombrara de sus propias conclusiones. Cuando se le preguntó si las cifras que había proporcionado incluían a los miembros de las sociedades cooperativas, respondió:

"No, me refería únicamente a quienes tenían un seguro por enfermedad y para gastos de sepelio, pero debo confesar que estoy tan sorprendido por el resultado, que lo doy a conocer con la máxima reserva posible".<sup>21</sup>

Una cuidadosa evaluación de la mejor información disponible indica que es muy probable que la opinión de Brabrook sea correcta. En la década de 1890, los varones adultos que no se habían asegurado, por propia iniciativa, contra la enfermedad (y, por consiguiente, hasta cierto punto, contra la vejez) y la muerte eran una pequeña minoría. Por otra parte, como el número -de miembros de las sociedades de ayuda mutua crecía proporcionalmente con más rapidez que la población, el número de personas no aseguradas constituía una minoría que estaba en franca disminución.

En la lucha por la implementación de programas estatales más amplios de bienestar social,

---

<sup>19</sup> *Evidence to the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, preUn11.039.

<sup>20</sup> *Evidence to the Royal Commission on Labour*, pregunta 1.331.

<sup>21</sup> *Evidence to the Royal Commission on Labour*, 1893 (reunida en sesión plenaria), pregunta 1.332.

se podría considerar a las sociedades de ayuda mutua como representantes de los tenaces y egoístas intereses de una parte de la sociedad que actuaban contra los intereses del conjunto de la sociedad. Esto es lo que aparentemente trata de hacer el profesor Gilbert cuando describe a las sociedades de ayuda mutua como cuerpos exclusivos, restringidos en gran medida a los trabajadores calificados y mejor remunerados. Gilbert subraya, por ejemplo, que algunas sociedades, entre otras la popular *Hearts Of Oak*, establecían un límite mínimo en el nivel de ingresos.<sup>22</sup> Es verdad que *Hearts Of Oak*, cuyo número de miembros pasó de 175.000 en 1892 a 350.000 en 1905, había fijado un ingreso salarial mínimo de 24 chelines semanales y que rechazaba la afiliación de los trabajadores de ciertas industrias peligrosas o insalubres, pero de acuerdo con la información que obraba en poder de la Comisión Rothschild de 1898 "algunas de estas restricciones se han abolido".<sup>23</sup> En términos generales, las sociedades que querían crecer -y la mayoría de ellas quería hacerlo- no podían permitirse el lujo de ser exclusivistas, y por lo tanto establecían diversas tasas de contribuciones y beneficios que se adaptaban a las posibilidades de la mayor parte de los miembros de la comunidad. La única condición para ser miembro de una sociedad era tener un ingreso regular que permitiera pagar una cuota o contribución de unos cuantos peniques (normalmente entre 4 y 9 peniques) por semana. Éste no era un requisito particularmente difícil de cumplir para la mayoría de las familias de la clase trabajadora en los albores del siglo, y para ese entonces, las sociedades de ayuda mutua, lejos de representar intereses sectoriales exclusivos y egoístas, eran prácticamente la sociedad entera.<sup>24</sup>

### **El error en los cálculos de Beveridge**

El lector podrá pensar quizá que hemos dado demasiada importancia a los problemas relacionados con el análisis estadístico del número de miembros de las sociedades de ayuda mutua, pero para aquellos que quieren manejarse con un alto grado de exactitud es necesario agregar algo más acerca de dichas estadísticas, especialmente las que figuran en el cuadro III, concernientes al número de miembros y los fondos de las sociedades de ayuda mutua desde 1891 hasta 1909.

El cuadro III muestra que en 1909, las "sociedades de ayuda mutua propiamente dichas que estaban registradas" tenían 6.200.000 miembros. Sin embargo, Lord Beveridge afirma, en un estudio detallado sobre las sociedades de ayuda mutua, que "[E]n 1910 había alrededor de 2.750.000 personas en 'órdenes afiliadas' y aproximadamente 2 millones en otros tipos de sociedades de ayuda mutua que brindaban un seguro por enfermedad",<sup>25</sup> es decir, un total de unos 4.750.000 miembros. ¿Cómo se explica la discrepancia entre los 6.200.000 miembros de 1909 que aparecen en el cuadro III y los 4.750.000 en 1910 a los que alude Lord Beveridge? Esta discrepancia no obedece a que los miembros de las sociedades de ayuda mutua hayan

---

<sup>22</sup> B. B. Gilbert, op. cit., p. 166.

<sup>23</sup> *Report of the Committee on Old Age Pensions*, 1898, apéndice H, p.154.

<sup>24</sup> El profesor Gilbert no es el único que subestima el alcance de las actividades de las sociedades de ayuda mutua durante este periodo. En su libro *A Social and Economic History of Britain, 1760-1965* la doctora Pauline Gregg no menciona prácticamente las sociedades después de 1874. Véase más adelante, pp. 68-69. Teniendo en cuenta este tipo de tratamiento del problema de las sociedades de ayuda, precisamente durante el periodo de su desarrollo más exuberante, no es de extrañar que entre los profesores y los estudiosos del tema, se haya difundido la idea de que la ayuda social era virtualmente inexistente antes de que el estado empezara a implementar planes de ayuda en 1909.

<sup>25</sup> W. H. Beveridge, *Voluntary Action*, Allen and Unwin, 1948, p. 76.

renunciado en masa en 1910, sino a otras razones.

Las series estadísticas, por su naturaleza misma, deben reorganizarse de cuando en cuando. El registrador de las sociedades de ayuda mutua reorganizó las estadísticas correspondientes a las sociedades registradas en 1910. Antes de ese año, las dos categorías principales eran las "Sociedades de ayuda mutua ordinarias" y las "Sociedades con filiales" u "Órdenes y sus filiales" (las "órdenes afiliadas" de Beveridge). En 1909, estas dos categorías tenían 3.500.000 miembros y 2.700.000 respectivamente, o sea, un total de 6.200.000 miembros. Pero en 1910 la primera categoría, es decir, la de las "Sociedades de ayuda mutua ordinarias" se subdividió en ocho categorías separadas, de acuerdo con la nómina siguiente:<sup>26</sup>

Tipo de sociedad	Número de miembros (en millones)
Sociedades de beneficencia ordinarias	1.290.000
Sociedades de depósito	380.000
Sociedades que cubren defunciones y sepelios	860.000
Sociedades de ayuda a viudas y huérfanos	110.000
Sociedades con filiales	
Sociedades juveniles	330.000
Asilos y hogares para convalecientes de las sociedades de ayuda mutua	160.000
Otras sociedades	40.000
	400.000
	<hr/> Total 3.570.000 <hr/>

Podría argumentarse razonablemente que algunas de estas categorías no eran sociedades de ayuda mutua en el sentido estricto del término porque no abonaban a sus miembros el beneficio por enfermedad. Este grupo podría haber incluido tres categorías -las sociedades de depósito, que tenían más puntos de contacto con las cajas de ahorro que con los clubes, las sociedades que cubrían los gastos de defunciones y sepelios y las "otras sociedades"- que tenían en total 1.640.000 miembros. Es probable que Beveridge no haya tomado en cuenta estas categorías cuando calculó el número de miembros de las sociedades de ayuda mutua en 1910.

Pero, ¿no significa esto que todas las cifras que figuran en el cuadro III -las únicas de que se disponía antes de 1910- dan una idea exagerada del número de miembros de las sociedades de ayuda mutua? La respuesta es afirmativa, pero esto no invalida las conclusiones extraídas del cuadro III, a saber: primero, que durante el período en discusión hubo un constante y sustancial aumento de los servicios -voluntarios de ayuda social; segundo, que en la década de 1890, una gran mayoría de los varones adultos eran miembros de las sociedades de ayuda mutua propiamente dichas.

<sup>26</sup> " Report of the Registrar of Friendly Societies for 1911, p. 41.

A propósito de estas conclusiones debemos señalar que aunque en su libro, *Voluntary Action*, Lord Beveridge aclara que es necesario distinguir entre sociedades registradas y no registradas,<sup>27</sup> cuando comienza a evaluar el número de miembros de las sociedades de ayuda mutua en 1910 parece haberse olvidado de la existencia de las sociedades no registradas. La estimación de Beveridge de 4.750.000 miembros se refiere únicamente a las sociedades de ayuda mutua registradas, y podría inducir a error al lector desprevenido.

### **El alcance de la cobertura**

El análisis del alcance y las funciones de las sociedades de ayuda mutua plantea ciertas cuestiones pertinentes. ¿Qué hacían las sociedades de ayuda mutua para proporcionar pensiones a la vejez? ¿Cuál era su actitud hacia las pensiones estatales?

Puesto que el reducido beneficio por enfermedad se convirtió prácticamente en una pequeña pensión a la vejez para los miembros ancianos e incapacitados de las sociedades de ayuda mutua, la carga financiera que representaba su mantenimiento se fue haciendo cada vez más gravosa para estas sociedades, a medida que la expectativa de vida iba aumentando en la segunda mitad del siglo XIX. Las sociedades de ayuda mutua tenían plena conciencia de este problema. La solución más sencilla habría sido insistir en que los nuevos miembros pagaran una contribución suficientemente alta que les diera derecho a recibir, por ejemplo, una pensión de 5 chelines semanales a los 65 años, mientras que el beneficio por enfermedad se cancelaría automáticamente a esa edad. Lamentablemente, esta sencilla solución no era factible. Las sociedades operaban en un medio competitivo, y aunque durante algún tiempo habían alentado a sus miembros para que se suscribieran a las pensiones a la vejez lo "anualidades diferidas", como se las llamaba correctamente), esos intentos tuvieron poco éxito. *Manchester Unity Of Odd Fellows*, por ejemplo, había iniciado en 1882 un plan de anualidades diferidas, pero hacia 1893 sólo 530 de sus 700.000 miembros estaban suscriptos a dicho programa.<sup>28</sup> Esto puede parecer extraño, pero en realidad no lo era.

La gente puede proveer lo necesario para hacer frente a la vejez de diversas maneras. Todas ellas requieren un acto de ahorro, pero éste puede destinarse a diferentes fines. Una persona puede ahorrar para comprar un par de casas, vivir en una de ellas y alquilar la otra, o bien contratar una póliza de seguro dotal pagadera a los 65 años de edad. Otra persona preferirá acumular un sólido saldo bancario o, en el siglo XIX una bolsa de soberanos de oro escondida dentro de un colchón o bajo las tablas del piso. La anualidad diferida puede parecer el medio más obvio de asegurarse una vejez sin sobresaltos, pero en varios sentidos resulta poco atractiva.

A menos que el importe de la contribución sea muy alto, la persona debe tomar la decisión de suscribirse a una anualidad diferida, pagadera a los 65 años, antes de cumplir 30 años. Esto significa que el suscriptor se compromete a asumir un curso de acción arriesgado durante 35 años o más. El riesgo consiste, por supuesto, en que muera antes, o poco después, de haber cumplido 65 años. Si un hombre casado muere antes de esa edad, sus ahorros habrán sido inútiles, a menos que la anualidad diferida incluya la cobertura de un seguro para su viuda, lo cual implicaría el pago de una cuota adicional. Por lo tanto, pocos hombres casados se suscribían a las anualidades diferidas a menos que se vieran obligados a hacerlo o que los alicientes en tal

---

<sup>27</sup> Beveridge, op. cit., p. 26.

<sup>28</sup> *Evidence to the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, pregunta 11.561.

sentido fueran muy fuertes. Para ellos, se trataba simplemente de una cuestión de sentido común. Las sociedades de ayuda mutua habrían querido que adhirieran a estos planes, pero las probabilidades de vencer la renuencia de los miembros eran escasas o nulas. La mayoría de las familias prefería otras formas de ahorro, especialmente el seguro dotal. Por ejemplo, el gerente de la *Prudential Assurance Company* informó en 1896 que según un cuadro de las anualidades diferidas publicado en 1882, sólo había 37 pólizas en vigencia, mientras que de acuerdo con un cuadro de las pólizas de vida dotal, publicado en 1895, se habían emitido ya 400.000 pólizas, con una prima promedio de 2 peniques semanales.<sup>29</sup>

¿Por qué las sociedades de ayuda mutua se oponían entonces a las pensiones estatales? Antes de responder a esta pregunta, debemos referirnos brevemente al crecimiento del ahorro y a las diversas propuestas en favor de la creación de pensiones estatales que eran objeto de discusión antes de que el estado interviniera finalmente en esta área.

#### **IV. El crecimiento del ahorro y la presión en favor de las pensiones estatales**

Las anualidades diferidas no eran populares como medio de proveer lo necesario para los años de la vejez, pero el ahorro crecía, en cambio, a un ritmo rápido y sostenido. El registrador de las sociedades de ayuda mutua publicó las cifras correspondientes a los fondos de las siguientes sociedades:

Sociedades de construcción  
Sociedades de ayuda mutua y aseguradoras  
Sociedades cooperativas '  
Sindicatos y otras sociedades de trabajadores  
Cajas de. ahorro ferroviaria, fiduciaria y postal

Los fondos totales de estas instituciones mostraban un constante aumento, como puede verse en el cuadro IV A. Además florecía también la industria de los seguros de vida (cuadro IV B).<sup>30</sup>

**CUADRO IV**  
**Fondos totales de algunas instituciones de ahorro, 1891 -1909**

<i>A. Sociedades y caías de ahorro *</i> <i>Fondos totales (en millones de libias)</i>	
1891	213
1899	340
1909	460

\* Aquéllas cuyas cifras fueron publicadas por el registrador de las sociedades de ayuda mutua.

<sup>29</sup> *Report of the Committee on Old Age Pensions*, 1898, Apéndice VIII, p. 186.

<sup>30</sup> *Statistical Abstract of the UK* para 1903 y 1912.



*B. Compañías de seguros de vida*

---

Fondos de seguros de vida Y de anualidades de las compañías de seguros de vida ordinarios e industriales establecidas en el Reino Unido (en millones de libras)	
1891	180
1899	257
1909	379

---

**Tendencia ascendente en el ahorro**

Buena parte de este ahorro provenía de la clase media y de los artesanos bien remunerados, como lo indica el hecho de que los fondos de las compañías de seguros de vida ordinarios ascendían en 1899 a 238 millones de libras, mientras que los fondos de las compañías de seguros de vida industriales (aquellas que vendían pólizas de seguro por una prima semanal de unos cuantos peniques que se cobraban en la puerta misma de la fábrica) sólo totalizaban 19 millones de libras.

Pero la tendencia apuntaba en la dirección correcta. Hacia el año 1909, los fondos de las compañías de seguros de vida industriales llegaban a 43 millones de libras. Por lo tanto, quienes creían en la creciente responsabilidad del individuo como el mejor remedio contra la pobreza sostenían, no sin razón, que aun los trabajadores peor pagados se estaban volviendo más ahorrativos y responsables.

El descubrimiento de Booth de que el 30,7 por ciento de la población de Londres vivía en la pobreza puede obsesionarnos hasta tal punto que pasemos por alto el corolario, es decir, que el 69,3 por ciento restante vivía "cómodamente", según la expresión del propio Booth. En la década de 1890 había unos cuantos planes de pensiones ocupacionales, y los sindicatos de algunos gremios manejaban sus propios planes de pensiones, de los cuales el más amplio era el de la Sociedad Amalgamada de Ingenieros, que proveía una pensión de hasta lo chelines semanales a más de 80.000 miembros, pero la mayoría de los trabajadores no estaban asegurados y, por lo tanto, no eran acreedores a ninguna pensión. Al llegar a la vejez seguían trabajando mientras podían hacerlo. Si caían enfermos, la mayor parte de los hombres (pero muy pocas mujeres) podían reclamar los beneficios que otorgaban sus sociedades de ayuda mutua. Aparte de estos beneficios, los ancianos dependían de sus ahorros, si tenían algunos, de sus hijos, de la caridad privada o, como último recurso, de la ayuda pública. En estas circunstancias, no era extraño que a medida que aumentaba la riqueza de la nación y que los políticos empezaban a competir cada vez más tenazmente por los votos del pueblo,<sup>31</sup> la provisión de pensiones estatales a la vejez se convirtiera en un importantísimo tema de debate público.

**Propuestas para la implementación de pensiones estatales en la década de 1890**

En la década de 1890, no menos de tres Comités o Comisiones oficiales investigaron el problema de las pensiones estatales. En 1893 se creó una Comisión Real para los Pobres de Edad Avanzada, presidida por Lord Aberdere, la cual presentó su informe en 1895; en 1896 se

---

<sup>31</sup> El voto se extendió a una mayoría de adultos varones sólo en 1884.

estableció un Comité de Pensiones a la Vejez, presidido por Lord Rothschild, que presentó su informe en 1898; y en 1899 se creó un Comité Selecto para los Pobres de Edad Avanzada, presidido por el parlamentario H. Chaplin, que presentó su informe ese mismo año.

Los principales puntos de principio fueron analizados por la Comisión Aberdere, mientras que los otros dos comités basaron fundamentalmente sus conclusiones en el informe de la Comisión Real. Tanto Charles Booth como Joseph Chamberlain, dos de los principales protagonistas de los proyectos de pensiones estatales a la vejez, eran miembros de esa Comisión y prestaron testimonio ante ella. Además de sus propuestas, se estudiaron otras diez, incluido el plan de seguro obligatorio que Canon Blackley había puesto a consideración de un comité selecto en 1885-1887. Se podría afirmar que la Comisión Aberdere examinó detenidamente todas las propuestas presentadas en ese entonces para la implementación de pensiones estatales a la vejez. Como era de prever, la primera tarea de la Comisión consistió en analizar el problema de la pobreza y su incidencia en la vejez. La información estadística pertinente, tomada del censo de 1891, aparece en el cuadro V.

**CUADRO V**  
**Número de indigentes y población total de más de 65 años**  
**en Inglaterra y Gales, en 1891**

	Población de más de 65 años	Indigentes residentes en workhouses		Indigentes no resi- dentes en workhouses		Total de indigentes	
		Número	%	Número	%	Número	%
Registro de un día	1.372.601	63.352	4,6	205.045	14,9	268.397	19,5
Registro de 12 meses	1.372.601	114.144	8,3	287.760	21,0	401.904	29,3

Fuente: Report of the Royal Commission on the Aged Poor, 1895, p. xii.

De estas cifras podemos extraer dos lecciones importantes. Primero, que a lo largo de un período razonable, casi el 30 por ciento de todas las personas de más de 65 años se vieron obligadas a aceptar la ayuda destinada a aliviar la situación de los pobres. Segundo, que una amplia mayoría de los indigentes de edad avanzada que recibían ayuda no residían en *workhouses*, lo que significaba que se les proporcionaba una pequeña pensión financiada con impuestos.

Podría haberse argumentado, como en realidad se hizo, que el hecho de que un porcentaje tan grande de ancianos tuviera que recurrir a los fondos impositivos creados en virtud de las Leyes de Pobres era "un escándalo para nuestra civilización".<sup>32</sup> Sin embargo, se enfatizó con razón que muchos de los indigentes de edad avanzada se alojaban en "establecimientos creados en virtud de las Leyes de Pobres porque debido a sus achaques y enfermedades les resultaba difícil vivir en condiciones normales fuera de aquellos".<sup>33</sup> Por lo tanto, se podría decir que esos

<sup>32</sup> *Evidence to the Royal Commission on the Aged Poor*, pregunta 12.170.

<sup>33</sup> *Report of the Commission*, p. xv. "

ancianos indigentes eran "prácticamente pacientes que estaban alojados en hospitales estatales".<sup>34</sup> Sin duda prevalecía la opinión de que, bajo el sistema existente, el trabajador de edad avanzada no tenía donde terminar sus días salvo en una *workhouse*. Esta opinión no fue corroborada por los hechos. Las investigaciones de la Comisión y los testimonios recogidos por ésta "demuestran" en forma concluyente la falacia de esta opinión popular".<sup>35</sup> El número de personas ancianas que residían en *workhouses* por otras razones no relacionadas con enfermedades o achaques propios de la edad era muy pequeño. La Comisión consideró los problemas específicos de las mujeres e informó que, a su entender, "las mujeres de edad avanzada que se veían obligadas a entrar en una *workhouse* a pesar de que habrían podido recibir afuera ayuda adecuada eran casos evidentemente excepcionales".<sup>36</sup>

### **Propuestas para la implementación de pensiones no vinculadas con la Ley de Pobres**

No obstante,- la dimensión de la ayuda a los pobres de edad avanzada justificaba prima facie la presunción de que por lo menos una sustancial minoría de personas ancianas vivía en la pobreza. Por esta razón se habían propuesto tantos planes de pensiones estatales no vinculados con la Ley de Pobres, con el fin de que no se los pudiera marcar con ningún estigma.<sup>37</sup> Los dos planes que interesaron más a la Comisión Aberdere fueron propuestos por Charles Booth y Joseph Chamberlain, y diferían bastante uno del otro.

#### *El plan de Booth*

El plan de Booth, que éste presentó por primera vez en 1891, era tan sencillo como costoso y ambicioso. Toda persona, rica o pobre, que cumplía 65 años, debía recibir durante el resto de su vida una pensión de 5 chelines semanales provenientes de fondos públicos. Se calculaba que el costo total de esta propuesta ascendía a 18 millones de libras para Inglaterra y Gales, más 6 millones y medio de libras para Escocia e Irlanda, pero se ahorrarían alrededor de 2 millones de libras que antes se destinaban a ayudar a los indigentes de más de 65 años. Por consiguiente, el costo total ascendería a unos 22 millones y medio de libras. Esta cifra podría parecer bastante modesta para el lector de nuestros días. En el año fiscal de 1969-1970, por ejemplo, el desembolso total del gobierno británico, incluido el correspondiente al seguro nacional, llegó a 14.800 millones de libras, o sea, el 42 por ciento del ingreso nacional neto de 34.900 millones de libras en 1969. El desembolso, en el rubro de pensiones solamente, ascendió a 1.609 millones de libras en 1969. Pero en la década de 1890, los gastos del gobierno y, por supuesto, los impuestos, tenían una escala muy diferente. En 1895, el gasto bruto total del gobierno central fue de 100.900.000 libras, es decir, el 7 por ciento del ingreso nacional neto de 1.447 millones de libras. Como el gobierno era partidario de mantener un presupuesto equilibrado, al menos en tiempo de paz, la aceptación de las propuestas de Booth habría significado un aumento inmediato muy grande de la carga impositiva.

Booth había sugerido en 1891 que "la tributación [ . . . ] debe guardar una adecuada

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. xvi.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p.i xvii.

<sup>37</sup> Detalles de todos los planes, incluidos los de Booth y Chamberlain, pueden encontrarse en *ibíd.*, pp. lxix-lxxxiii.

proporción con el ingreso". Más tarde amplió este concepto, y cuando presentó su informe a la Comisión en 1893, propuso implantar varios gravámenes adicionales; medio penique a la libra de azúcar, 2 peniques al té y 3 peniques al impuesto a los réditos.<sup>38</sup> En la actualidad, 3 peniques adicionales sobre el impuesto a los réditos nos parece una propuesta muy modesta, pero en 1893 el impuesto a los réditos era de 7 peniques por libra. ¡Por consiguiente, Booth proponía un aumento de más del 40 por ciento. En el año fiscal de 1893-1894 se recaudaron 15 millones y medio de libras a través del impuesto a los réditos.<sup>39</sup> Por lo tanto, Booth proponía recaudar 6.600.000 libras mediante la implantación de impuestos directos a los ricos (las personas con ingresos de menos de 160 libras al año -la gran mayoría estaban exentas del pago del impuesto a los réditos) y el saldo (alrededor de 16 millones de libras) provenía de impuestos indirectos a la población general.

El plan de Booth era tan costoso que pocas personas lo tomaron seriamente en cuenta en 1895. Aparte de su costo, el argumento más contundente en su contra fue expuesto por Grout ante la Comisión: "La idea de pensionar a un millonario sería simplemente ridícula".<sup>40</sup>

### *El plan de Chamberlain*

El plan de Joseph Chamberlain, en cuya preparación colaboraron originariamente algunos colegas del Parlamento, por lo cual se lo llamaba a veces el plan del Comité Parlamentario, proponía la creación de un seguro voluntario subsidiado. El plan contemplaba tres casos en que las personas deseosas de proveer lo necesario para su vejez y dispuestas voluntariamente a hacerlo podían recibir ayuda a través de este Fondo de Pensiones Estatales. En el primer caso, el seguro significaba una pensión de 5 chelines por semana a partir de los 65 años. El asegurado debía efectuar un depósito en efectivo de 2 libras lo chelines antes de cumplir los 25 años y a esa edad, y a partir de entonces, un pago anual en efectivo de lo chelines hasta los 65 años. Estos pagos de por sí habrían proporcionado una pensión de sólo 3 chelines semanales, de modo que el plan de Chamberlain incluía una considerable dosis de subsidio. El segundo caso era similar, pero con pagos y beneficios más altos, incluyendo la ayuda a las viudas y los hijos en caso de muerte después del tercer pago y antes de los 65 años. Pero Chamberlain cifraba las mayores esperanzas en el resultado de su tercera propuesta, que involucraba la cooperación de las sociedades de ayuda mutua. De acuerdo con este plan

"el estado duplicará la pensión de toda persona de 65 años que haya depositado en el correo 30 chelines (si es varón) y 25 chelines (si es mujer) y contratado en cualquier sociedad (por ejemplo, una sociedad de ayuda mutua) una póliza de seguro de 6 libras 10 chelines (esto es, 2 chelines 6 peniques semanales) o de 3 libras 18 chelines (o sea, 1 chelín 6 peniques semanales) respectivamente".

El costo de este plan dependía de la cantidad de personas que sacarían partido de él. Si todo el mundo se suscribía al plan, el costo ascendería a unos 5 millones de libras, pero se creía que podría llegar a ser mucho menor.

---

<sup>38</sup> *Evidence of the Royal Commission on the Aged Poor*, 1895, pregunta 10.923.

<sup>39</sup> L. G. Chiozza Money, op. cit., pp. 284. 292.

<sup>40</sup> *Report of the Commission*, p. lxx.

El plan de Chamberlain concordaba mucho más estrechamente con el espíritu de la época que el de Booth, y contaba con el firme apoyo de varios testigos que habían declarado ante la Comisión, pero suscitaba también muchas objeciones, de las cuales tres eran las más sólidas. Primero, se sostenía que el número de personas que podían sacar partido de este plan "sería pequeño y estaría limitado a los estratos más altos de la clase trabajadora".<sup>41</sup> Segundo, el plan no empezaría a brindar ayuda a las personas de edad avanzada hasta cuarenta años después de su implementación. Tercero, el estado se vería obligado a inmiscuirse de alguna manera en las actividades de esas sociedades de ayuda mutua a través de las cuales tenía que garantizar las pensiones, con el fin de asegurarse de que no se declarasen insolventes.

Teniendo en cuenta estas tres objeciones -y una adicional- la Comisión Aberdare rechazó, sin mayores titubeos, las propuestas de Chamberlain.

La objeción adicional concernía a los términos de referencia de la Comisión. Se le había pedido que considerase

"si es conveniente introducir alguna modificación en el sistema de ayuda a los pobres, en el caso de personas cuya situación de indigencia es ocasionada por la incapacidad para trabajar como consecuencia de su avanzada edad, o si en estos casos podría brindarse otro tipo de asistencia".

La tarea de la Comisión debía centrarse en los ancianos que no eran capaces de proveer lo necesario para su subsistencia al llegar a la vejez, y no en los ancianos en general.

El plan de Booth era demasiado costoso, pero un plan de contribuciones voluntarias no proporcionaría ayuda a quienes más la necesitaban, y sea como fuere, las sociedades de ayuda mutua se negaron a cooperar. Volviendo a la pregunta que formulamos antes: ¿por qué esta negativa? Después de todo, el costo del beneficio por enfermedad pagadero a los miembros de edad avanzada se estaba convirtiendo en una carga sumamente pesada para estas sociedades. Se había señalado que "un programa de estas características tendría que ser bien recibido [por las sociedades], pero sorprendentemente no fue así".<sup>42</sup> ¿Era en realidad tan sorprendente? Las sociedades de ayuda mutua encarnaban la ética victoriana de la autoayuda, y esa ética era aún muy fuerte en la década de 1890. Para ellas, cualquier programa general de pensiones costado con dineros públicos era una forma de "pauperización universal" o un "gigantesco sistema de ayuda a los pobres que no se alojan en workhouses", como se describían las propuestas de Booth, mientras que un plan de contribuciones implicaba una interferencia gubernamental inaceptable en sus asuntos internos. Quizá veían también en las pensiones estatales el primer paso hacia la implementación de un sistema de ayuda social a cargo del estado, política que socavaría la estructura de dichas sociedades o, en el mejor de los casos, obstaculizaría su desarrollo.

### **Nacimiento de las pensiones estatales**

A pesar del estancamiento producido en 1895, el interés público por las pensiones estatales aumentó en forma constante, y obligó a la creación de un Comité Selecto en 1899, que dio a

---

<sup>41</sup> Report of the Commission, p. lxxviii.

<sup>42</sup> 42 B. B. Gilbert, op. cit., p. 179.

conocer la primera recomendación favorable a la implementación de un plan de pensiones: éste consistía en un pago semanal de 5 chelines, que se obtenían en parte de los impuestos destinados a socorrer a los pobres y en parte de los Fondos del Tesoro para los pobres de edad avanzada "merecedores" de esa ayuda [es decir, que llenaban los requisitos para recibirla], previa investigación del carácter y las necesidades del peticionario por parte de la junta local de guardianes. Este plan era, en realidad, una ampliación de la ayuda a los pobres no residentes en *workhouses*, puesto que incluía a los pobres de edad avanzada "merecedores" de recibir ayuda. Pero la campaña en favor de las pensiones estatales creció cada vez con más fuerza, y aunque se detuvo abruptamente en octubre de 1899 debido al estallido de la guerra de los boers, reanudó su marcha ascendente después de firmada la paz, en junio de 1902. Durante ese año, la resistencia de las sociedades de ayuda mutua contra las pensiones estatales empezó a desmoronarse, y en la conferencia nacional que reunía a todas esas sociedades se aprobó una resolución apoyando el otorgamiento de pensiones estatales "a todas las personas ahorrativas y 'merecedoras', de 65 años de edad en adelante, que fueran incapaces de trabajar y necesitaran esa ayuda". Las actitudes políticas y sociales estaban cambiando, y el gobierno virtualmente se vio obligado a intervenir a raíz de dos acontecimientos que pusieron claramente en evidencia esos cambios: el fuerte incremento de los votos laboristas en las elecciones generales de 1906 y los dos resultados de las elecciones especiales realizadas en julio de 1907, donde fueron electos un candidato laborista y uno socialista en distritos tradicionalmente liberales.

El gobierno se comprometió públicamente a otorgar pensiones estatales en enero de 1908, y ese mismo año se promulgó la Ley de Pensiones a la Vejez, en virtud de la cual se concedían pensiones selectivas (sin aportes) a las personas que llenaban dos requisitos principales: el de la edad (más de 70 años) y el de los ingresos (menos de 12 chelines semanales). Al principio no podían ser acreedoras a una pensión las personas que estaban recibiendo ayuda según lo establecido por la Ley de Pobres o la habían recibido desde el primero de enero de 1908, pero esta descalificación caducó a fines de 19 lo- El requisito de los ingresos se basaba en una escala móvil: la pensión aumentaba en 5 etapas de 1 chelín desde un mínimo de 1 chelín por semana para aquellas personas con un ingreso no mayor de 12 chelines semanales, hasta un máximo de 5 chelines por semana para las personas con un ingreso de no más de 8 chelines semanales. En 1913 había 968.000 personas pensionadas; el censo de 1911 reveló que ese año había 1.500.000 personas de más de 70 años; por lo tanto, casi dos de cada tres personas eran elegibles de acuerdo con las reglamentaciones legales. Y el 93,6 por ciento de los pensionados recibían una pensión completa. Durante el año fiscal de 1912-1913, el monto de las pensiones estatales ascendió a 12.100.000 libras en el Reino Unido, cifra a la cual hay que restarle el ahorro de 1.100.000 libras en concepto de ayuda a los indigentes de más de 70 años. Por consiguiente, el costo neto del plan de pensiones estatales fue de 11 millones de libras después de dos años de funcionamiento.<sup>43</sup>

La Ley de Pensiones a la Vejez era sólo una de las muchas medidas que contribuyeron a la expansión masiva de la ayuda social por parte del estado durante el siglo xx. Esta ley fue seguida, en 1911, por programas muy diferentes que incluían el seguro estatal de enfermedad y de desempleo, los cuales exigían el pago de contribuciones. La contribución correspondiente -al seguro de enfermedad lo de salud) era de 9 peniques semanales para el varón adulto, desglosados de la manera siguiente: el trabajador pagaba 4 peniques, el empleador 3 peniques y el estado 2 (el

---

<sup>43</sup> H. J. Hoare, *Old Age Pensions*, P. S. Kini, 1915, *passim*.



llamado- seguro de "nueve peniques por cuatro" de Lloyd George). El seguro de desempleo tenía una base similar.

### **Una revolución lenta**

Estos cambios se produjeron con lentitud, porque formaban parte de un cambio mayor, si no de una revolución, en las actitudes acerca del papel del estado y la relación del individuo con el estado. Un ejemplo de este cambio en las actitudes fue el aumento de la tasa máxima del impuesto a los réditos, que pasó de 2 peniques por libra en la década de 1870 a 19 chelines 7 peniques en 1950. No es extraño que quienes deseaban modificar los puntos de vista ortodoxos de las postrimerías del siglo xix tuvieran que enfrentar la obstinada oposición de quienes sostenían sinceramente esas opiniones; del mismo modo, quienes piensan hoy en día que es necesario reaccionar contra la expansión de los programas estatales de bienestar social enfrentarán la obstinada oposición de aquellos que respaldan la ortodoxia del siglo xx.

### **Falsa interpretación contemporánea acerca de la ayuda social en el siglo XIX**

¿Por qué ha subsistido durante décadas, sin ser cuestionado, este erróneo concepto sobre el siglo xix ?

La respuesta es muy simple: siempre ha habido algunos investigadores y escritores que trataron de presentar un cuadro equilibrado del desarrollo económico de Gran Bretaña en el siglo xix. Entre ellos se destaca Sir John Clapham, cuyo libro en tres volúmenes, *An Economic History of Modern Britain*, publicado por Cambridge University Press entre 1926 y 1938, abarca el período de 1820-1914 y es una obra maestra que probablemente no será puesta nunca en tela de juicio. Pero se trata de un libro caro y voluminoso, que difícilmente comprarán los alumnos de los últimos años que estudian historia económica.<sup>44</sup> Es mucho más probable que se inclinen por el libro de la doctora Pauline Gregg, *Social and Economic History of Britain 1760-1970*<sup>45</sup> que se vende a un precio razonable y parecería cubrir idealmente, en forma sucinta, los principales temas de los cursos universitarios. La popularidad de esta obra se demuestra por el hecho de que entre 1950, fecha en que apareció por primera vez, y 1971 se publicaron seis ediciones y fue reimpresa siete veces. Pero popularidad no es sinónimo de calidad: a mi juicio, el libro de la doctora Gregg es una obra mala, porque presenta una visión poco equilibrada del desarrollo económico en el siglo xix. Creo que conviene dar un ejemplo de esta falta de equilibrio.

Como muchos otros historiadores que se ocupan de problemas sociales la doctora Gregg quiere contrastar, al parecer, los males y miserias de la vida en el medio capitalista del siglo xix con los placeres y alegrías que brinda el estado benefactor en el siglo xx. Si esta premisa es correcta, y la ayuda social escaseaba antes de 1909, era lógico esperar que la doctora Gregg dedicaría muy poco espacio en su libro a las principales instituciones que en esa época brindaban ayuda a las masas -las sociedades de ayuda mutua antes de que el estado empezara a actuar de lleno en el área de bienestar social. Esa expectativa está justificada. La doctora Gregg nos ofrece

---

<sup>44</sup> El precio de la obra completa ascendía en 1972 a 20,45 fibras. Algunos detalles útiles sobre las sociedades de ayuda mutua registradas entre 1885 y 1910 se ofrecen en el tercer volumen, *Machines and National Rivalries* (1887-1914), 1938, pp. 504-5p7.

<sup>45</sup> Sexta edición, publicada por G. G. Harrap a 2,80 fibras en 1971.

abundante información sobre el desarrollo de las sociedades de ayuda mutua hasta 1874.<sup>46</sup> Más adelante nos habla de la implantación del seguro estatal de salud y de la creación de las pensiones estatales en 1911 y 1908.<sup>47</sup> Pero ¿qué sucedió con las sociedades de ayuda mutua entre 1874 y 1908, es decir el período de su máxima expansión? Acerca de este punto, la información que nos ofrece es mínima.

En un curioso capítulo, que lleva el enigmático título de "'El fin de la 'prosperidad victoriana'" ["The End of Victorian Prosperity"] donde se afirma que "en las dos últimas décadas del siglo, la clase trabajadora británica estuvo en mejor situación que nunca, una situación medida tanto por el índice de los salarios reales como por el porcentaje del desempleo,<sup>48</sup> la única mención a las sociedades de ayuda mutua aparece en la frase "Ha habido un crecimiento de las cajas de ahorro y de las sociedades de ayuda mutua".<sup>49</sup> No hay estadísticas, ni alguna idea de la escala en que se expandían las sociedades de ayuda mutua. En el prólogo, la doctora Gregg reconoce su deuda con los Webb, los Hammond y Sir John Clapham, pero decir que la asociación con los Webb y los Hammond, por un lado, y con Sir John Clapham, por el otro, era un tanto molesta, sería expresar en términos muy suaves las diferencias con que estos tres historiadores y economistas enfocaban la historia socioeconómica de Gran Bretaña en el siglo xix y comienzos del xx. Lo que hizo, en realidad, la doctora Gregg es aceptar la visión determinista de la historia sostenida por los Webb y los Hammond -el punto de vista de que el progreso social es sinónimo de expansión del papel del estado-, pero al mismo tiempo llenó los numerosos huecos existentes en su cobertura de ese período histórico, especialmente en el terreno económico, valiéndose de la obra de Sir John Clapham. El libro de la doctora Gregg demuestra en forma categórica que la calidad de una obra está determinada no tanto por las fuentes que utiliza el autor, sino por la manera como las utiliza.

## V. Implicaciones para el pensamiento actual

Si las sociedades de ayuda mutua temían que la expansión de la ayuda social a cargo del estado obstaculizaría su propio desarrollo, ese temor parece haber sido justificado. El número total de miembros de las sociedades de ayuda mutua disminuyó de 6.200.000 en 1909 a 4.800.000 en 1970, y el de la *Manchester Unity of Odd Fellows* pasó de 770.000 en 1897 a 276.000 en 1969, mientras que la población total aumentó casi el 50 por ciento entre 1901 y 1970. Pero si las sociedades de ayuda mutua y otras sociedades similares temían que la expansión del estado benefactor eliminaría a las organizaciones privadas de ayuda y acabaría con la propensión de los ciudadanos a proveer a su propio bienestar futuro fuera del ámbito del estado, la experiencia demuestra que ese temor no se justificaba.

En la actualidad, las sociedades privadas de caridad todavía prosperan y logran excelentes resultados respecto de los fondos de que disponen. Al mismo tiempo, el total de los ahorros privados ha batido todos los records: por ejemplo, los fondos provenientes de los seguros de vida y las anualidades de las compañías de seguros de vida ordinarios e industriales establecidas en el Reino Unido aumentaron de 379 millones de libras en 1909 (cuadro IV) a 10.938 millones en 1968. Por otra parte, los planes privados de salud y pensiones crecen rápidamente. En realidad,

---

<sup>46</sup> Quinta edición, pp. 314-320.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 484 y p. 490.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 381.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 367.

estos planes revelan un estrecho paralelo, aunque en diferentes circunstancias, con el antiguo desarrollo de las sociedades de ayuda mutua.

El número total de miembros adheridos a los planes de pensiones ocupacionales aumentó de 8 millones en 1957 a 12.200.000 en 1967; de los cuales 9.900.000 eran varones que representaban el 65 por ciento de todos los empleados del sexo masculino.<sup>50</sup> Brabrook sugería en 1892 que sólo había quedado fuera de las sociedades de ayuda mutua un "simple residuo" poblacional.<sup>51</sup> No es irrazonable prever que se reiterará una situación similar en la década de 1970, es decir, que el número de adultos varones que no se han suscripto al seguro de pensiones ocupacionales constituirá también "un simple residuo".

### **El papel del estado en la ayuda social**

Hoy día nadie discutiría que el estado debe proporcionar una red de seguridad y ayuda social para quienes la necesitan; nadie discutiría tampoco que el nivel de esa red debe elevarse a medida que aumenta la riqueza de la nación. El desacuerdo surge cuando comienza a discutirse si el estado debería hacer más que esto y, de ser así, qué otra cosa debería hacer.

El crecimiento de las sociedades de ayuda mutua en los albores del siglo y el de los planes de pensiones ocupacionales en años recientes ejemplifican el mismo principio: que el instinto de muchos grupos de personas de proveer en forma independiente a sus propios planes de ayuda, cuando existe una necesidad y disponen de medios para hacerlo, es asombrosamente fuerte. Este instinto es bueno. El estado puede reaccionar ante ese instinto de dos maneras: puede estimularlo, otorgando concesiones impositivas para planes independientes de ayuda y otras medidas, o puede desalentarlo -o sofocarlo incluso-, deliberada o inadvertidamente, expandiendo la ayuda estatal y aumentando aun más los impuestos.

El primer camino es el correcto, pero hoy por hoy no hay razones para ser optimistas y pensar que éste será el rumbo elegido. En la década de 1960 los partidos políticos empezaron a pronunciarse en favor del establecimiento de aportes y beneficios vinculados con los salarios. Esto significa que las personas más acomodadas, que están en mejor situación económica, pagan más y reciben más del estado. La política de la Ley de Pensiones ala Vejez de 1908, en virtud de la cual el dinero de los ricos y de la población trabajadora era transferido a los indigentes de edad avanzada, se ha revertido prácticamente por completo: el estado promete ahora las pensiones más altas a aquellos que son manifiestamente capaces de proveer a su propio bienestar si desean hacerlo. Con el rápido desarrollo del sistema de aportes y beneficios vinculados con el salario, en la década pasada, los políticos parecen haberse asociado en una competencia o conspiración contra el público, con vistas a acabar lo más rápidamente posible con todo sano principio de política de ayuda a cargo del estado. En cuanto al público en general, debe estar sumido, sin duda, en un completo estado de confusión respecto del curso que están tomando ahora los acontecimientos en este terreno.

---

<sup>50</sup> Actuario del Gobierno, *Third Survey Occupational Pension Schemes*, HMSO, 1968, p. 8.

<sup>51</sup> Véase p. 49.

## BIBLIOGRAFIA

Sugerencias para material de lectura adicional por orden cronológico de publicación.

1. *Report of the Royal Commission on the Aged Poor* (Comisión Aberdare), C. - 7684, HMSO, 1895.

El lúcido informe de la mayoría, de 87 páginas, junto con los memorándum e informes de la minoría, de 30 páginas, brindan una suma completa de opiniones acerca de la forma en que debe proveerse la ayuda a los pobres de edad avanzada. Por un lado, el informe de la mayoría establecía que "[E]n nuestra opinión, no es necesario introducir modificaciones fundamentales en el sistema existente de ayuda a los pobres, puesto que comprende también a los de edad avanzada" (p. lxxxiii), y, por el otro, el legislador Henry Broadhurst recomendaba la creación de una pensión estatal sin pago de aportes (de alcance universal, o, en todo caso, para las personas cuyos ingresos no excedieran las 3 libras semanales), de 5 chelines por semana.

2. Brabrook, E. W., *Provident Societies and Industrial Welfare*, Blackie and Son, 1898.

Un experto testigo de la época ofrece una valiosa descripción del desarrollo de algunas sociedades de ayuda voluntarias. Brabrook era el registrador de las sociedades de ayuda mutua y de los sindicatos.

3. Wood, G. H., "Real Wages and the Standard of Comfort since 1850", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. LIxIII, 1909. E. M. Carus Wilson (comp.) volvió a publicar recientemente este artículo clásico en *Essays in Economic History*, vol. 3, Edward Arnold, 1962.

4. Clapham, J. H., *An Economic History of Modern Britain: Machines and National Rivalries (1887-1914) with an Epilogue (1914-1929)*, Cambridge University Press, 1938.

A pesar de que en esta obra Clapham despliega toda su erudición, está escrita en un estilo ágil y liviano; su lectura es un verdadero deleite y posee un admirable cuadro de contenidos y un índice.

5. Beveridge, W. H., *Voluntary Action*, Allen and Unwin, 1948.

Un libro muy útil, que lamentablemente está agotado, sobre la ayuda voluntaria.

6. Gilbert, B. B., *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, Michael Joseph, 1966.

Un estudio erudito y minucioso de la expansión de los servicios estatales de ayuda entre 1906 y 1912; pero véanse mis comentarios en las páginas 46 y 50.