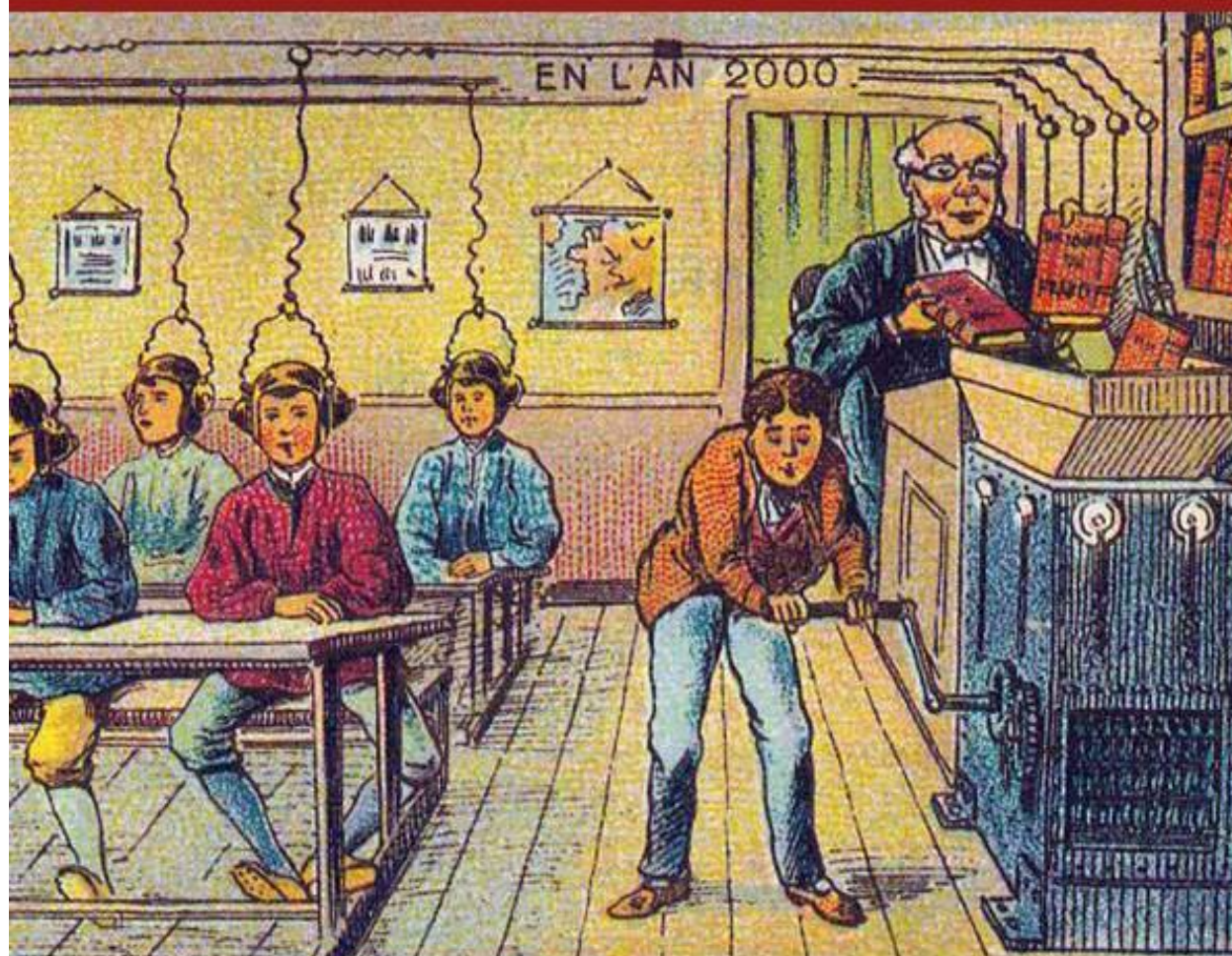


Asociación de Historia Contemporánea
Actas del XIV Congreso

DEL SIGLO XIX AL XXI. TENDENCIAS Y DEBATES
(Alicante, 20-22 de septiembre de 2018)

Mónica Moreno Seco (coord.)
Rafael Fernández Sirvent y Rosa Ana Gutiérrez Lloret (eds.)



BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES
www.cervantesvirtual.com

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes
Alicante, 2019

Asociación de Historia Contemporánea. Congreso (14.º. 2018. Alicante)

Del siglo XIX al XXI. Tendencias y debates: XIV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, Universidad de Alicante 20-22 de septiembre de 2018 / Mónica Moreno Seco (coord.) & Rafael Fernández Sirvent y Rosa Ana Gutiérrez Lloret (eds.)

Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. 2019. 2019 pp.

ISBN: 978-84-17422-62-2

Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2019.

Este libro está sujeto a una licencia de “Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)” de Creative Commons.



© 2019, Asociación de Historia Contemporánea. Congreso

Algunos derechos reservados

ISBN: 978-84-17422-62-2

Portada: *At School*, Jean-Marc Côté, h. 1900.

ESTADO DEL BIENESTAR, SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES EN LA EUROPA DE POSGUERRA

Marcos Calvo-Manzano Julián*
(Universidad de Córdoba)

Hoy día existe un consenso generalizado en torno a la idea de que la Segunda Guerra Mundial supuso un antes y un después en la Historia Contemporánea del mundo. Pocos acontecimientos de los últimos siglos han marcado de manera tan profunda el devenir de las sociedades a lo largo y ancho de todo el globo y en tan distintos aspectos. El que nos interesa en este trabajo es el campo de la previsión social. Las décadas de la posguerra mundial significaron un momento singular que transformaron la visión e interpretación sobre lo que debía ser el Estado y sus competencias.

El periodo que transcurre entre 1945 y 1975 es conocido por la historia económica como «los Treinta Gloriosos», haciendo referencia a las aproximadamente tres décadas posteriores a la contienda en que el capitalismo mundial vivió su «edad de oro». El crecimiento de las economías occidentales se generalizó y mantuvo estable hasta la crisis del petróleo de 1973, cuando la situación comenzó a variar. Esta expansión del crecimiento, unido al desarrollo y puesta en práctica de algunas teorías económicas favorables al intervencionismo estatal que venían planteándose desde antes de la Segunda Guerra Mundial fueron factores determinantes en la creación y consolidación de los nuevos Estados del Bienestar. Por «Estado del Bienestar» comenzará a entenderse a la utilización dirigida de las instituciones públicas para garantizar a los ciudadanos unos estándares de vida dignos basados en unos niveles de ingresos mínimos, capacidad de afrontar contingencias imprevistas o irremediables -enfermedad, desempleo, maternidad o ancianidad- y una serie de servicios sociales de calidad⁶³²³. Estos Estados del Bienestar pusieron en marcha sistemas de Seguridad Social que, por vez primera en la historia del liberalismo, plantearon la necesidad de que los Estados interviniesen activamente en la economía para contrarrestar y corregir las deficiencias que pudiera generar el libre mercado, y construir modelos de sociedad basados en el bienestar de los individuos. Se superaban así los limitados modelos asistenciales tímidamente introducidos en algunos países occidentales desde finales del siglo XIX. De entre el conjunto de prestaciones que se asentaron como consecuencia de la creación de los sistemas de Seguridad Social destaca el de las pensiones de jubilación, que constituyeron y siguen constituyendo el apartado más costoso al que deben hacer frente los países que mantienen estos modelos de bienestar social.

La cuestión de las pensiones supone a día de hoy una de las grandes problemáticas a la que los Estados del Bienestar occidentales han de responder. Desde hace algunas décadas la estabilidad y el mantenimiento de los sistemas públicos de pensiones supone un verdadero reto para los diferentes países que habían establecido sus modelos desde la segunda mitad del siglo XX. Aunque en este trabajo no pretendemos analizar en profundidad las causas de estas dificultades, hemos de señalar que son variadas y de muy distinta naturaleza: económica, demográfica, política, etc. La estructura poblacional ha variado de manera muy significativa durante los últimos tiempos, produciéndose fundamentalmente un fenómeno de envejecimiento demográfico que hace peligrar la estabilidad del sistema. A su vez, alteraciones en el mercado laboral como la cada vez mayor integración de las mujeres en el mismo, el mantenimiento de altos niveles de desempleo estructural

* El autor es actualmente beneficiario de un contrato FPU 2016 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁶³²³ María Esther GÓMEZ DE PEDRO: *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001, p. 319.

o la incorporación cada vez más al mismo en muchos países occidentales hacen que la cuestión resulte aún más compleja de abordar. Es evidente, pues, la absoluta actualidad de la temática, cuyas noticias relacionadas inundan los medios de comunicación de manera habitual. Consideramos, por lo tanto, de gran interés presentar aquí un recorrido acerca de los orígenes de estos sistemas de Seguridad Social en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, contribuiremos a la comprensión de las fortalezas y también debilidades de nuestros actuales modelos de Estado de Bienestar.

Los orígenes de los sistemas de seguridad social: el surgimiento de los primeros seguros privados y los seguros sociales

Antes de centrarnos en la aparición de los sistemas de Seguridad Social y pensiones durante el periodo de posguerra, consideramos importante presentar algunos antecedentes históricos que explican de qué manera se llegó a la constatación de que sería necesario hacer partícipe al Estado de la previsión social. A continuación, se comentará brevemente el nacimiento de los primeros seguros privados y su evolución, así como la instauración de los seguros sociales de carácter obligatorio en la Europa de principios del siglo XX.

El origen de los primeros seguros privados modernos se sitúa en el desarrollo del mercantilismo del siglo XV. Su nacimiento respondía a la necesidad de solucionar la problemática en torno a las eventuales pérdidas de mercancías que los comerciantes de la época podían sufrir en determinadas situaciones adversas. Es así como, tras el pago de una cierta cuantía a un banco o a compañías aseguradoras especializadas -surgidas posteriormente-, el mercader en cuestión protegía el valor de su mercancía, que quedaría cubierto en caso de pérdida⁶³²⁴. Posteriormente, estas compañías aseguradoras ampliaron su cobertura a todo tipo de riesgos. Hemos de hacer hincapié aquí en que fue precisamente en contextos de cierta secularización y desarrollo urbano donde aparecieron con mayor empuje este tipo de prácticas⁶³²⁵.

El liberalismo decimonónico defendía la independencia del Estado y sus instituciones con respecto a la economía, por lo que esto también se aplicaba a la cuestión de los seguros. De esta manera, durante la mayor parte del siglo XIX los seguros que proliferaron fueron de carácter privado y voluntario, es decir, recaía en el individuo la libertad y la capacidad de decidir si deseaba contratar un tipo de seguro que le cubriese los posibles riesgos que pudieran aparecer en relación a distintas problemáticas -accidentes laborales, enfermedad, desempleo, viudedad, ancianidad, etc.-. Sin embargo, esta fórmula se manifestó rotundamente ineficaz, dado que requería de una capacidad de ahorro por parte de los asegurados excesiva para las limitadas condiciones de vida de la mayor parte de la población en el siglo XIX.

Especialmente compleja resultaba la viabilidad de los seguros privados en aquellos países donde el nivel económico de los trabajadores era más precario. El caso español es un ejemplo representativo de ello: la prácticamente nula capacidad de ahorro de la mayor parte de los obreros de finales del siglo XIX y principios del XX condujo a la certeza de que era necesario impulsar la

⁶³²⁴ La esencia de la efectividad del concepto de seguro reside en la idea de mutualidad o de mutua asistencia, que se basa en el pago de una cierta cuantía por parte de cada uno de los miembros que constituyen o que se encuentran bajo el amparo de una entidad aseguradora. En caso de que se produzca un evento contingente previsto sobre alguno de los individuos, dicha entidad cubriría el coste de las necesidades surgidas a raíz de dicho evento gracias a las aportaciones de los asegurados y sus posibles rendimientos.

⁶³²⁵ Mikel DE LA FUENTE LAVÍN: *El sistema de pensiones en España: evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006, p. 13.

instauración de seguros sociales de carácter obligatorio que garantizaran contribuciones por parte de empresarios y trabajadores como única vía para fomentarlos⁶³²⁶. Sin embargo, en el caso del Retiro obrero español de 1919, primer seguro social obligatorio instaurado en nuestro país, se observa un claro síntoma de la debilidad del proletariado español; mientras que en otros países los seguros obligatorios establecían la cotización por parte de los trabajadores -y también de los empresarios-, durante los primeros años de puesta en marcha del Retiro obrero español los trabajadores no contribuyeron en las cotizaciones, que recayeron en los empresarios y en el propio Estado. Esto, que no deja de ser una anomalía pues una de las condiciones esenciales de todo seguro obligatorio es que los propios trabajadores participen en su financiación, es una clara muestra de las dificultades existentes en España incluso ya a la altura de los años veinte⁶³²⁷.

Como venimos diciendo, durante las primeras décadas del pasado siglo se impuso en Europa el establecimiento de diferentes seguros sociales de carácter obligatorio. Las fórmulas de seguro libre voluntario, de asistencia pública y de beneficencia debían dar paso a una nueva etapa en la que el Estado intervendría de manera más directa en la protección de sus ciudadanos ante la variedad de riesgos inherentes a la vida. Entre otras razones, la sociedad industrial que se conformó en el siglo XIX acabó con toda una serie de lazos de solidaridad estrecha entre familiares y entre vecinos típica de las sociedades preindustriales, lo cual obligó al Estado a intervenir. Además, es evidente el beneficio que podía conllevar para los grupos dirigentes el establecer sistemas de protección social para los sectores más vulnerables, a fin de atenuar la conflictividad entre clases, impulsando la paz social que tanto ansiaba buena parte de burguesía⁶³²⁸.

Pese a que su difusión eclosionó durante las décadas iniciales del siglo XX, los primeros seguros sociales estatales obligatorios implantados en Europa nacieron antes de finalizar el siglo XIX. Fue en la Alemania del canciller conservador Otto von Bismarck (1815-1898) donde se implantó en la década de los años ochenta un seguro obligatorio contra enfermedad, accidentes, vejez e invalidez que constituía el primer modelo de sistema de Seguridad Social europeo⁶³²⁹. El objetivo de Bismarck no era otro que el de apaciguar a la clase obrera otorgándole una serie de demandas que venían exigiendo históricamente. El gran desarrollo del movimiento obrero organizado alemán obligó al canciller a conceder desde el Estado lo que los trabajadores le reclamaban a sus partidos y sindicatos. De esta manera, aunque Bismarck no consiguió, como pretendía, debilitar a la socialdemocracia -sino que más bien salió reforzada-, sí que obtuvo una gradual identificación de los obreros con el Estado, consiguiendo así un cierto nivel de estabilidad y legitimación

⁶³²⁶ Jerònia PONS PONS y Javier SILVESTRE RODRÍGUEZ: *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, pp. 20-23.

⁶³²⁷ Los sindicatos de clase españoles, como la Unión General de Trabajadores (UGT) defendieron la puesta en marcha de los seguros sociales, siempre y cuando se mantuviese al margen de las cotizaciones a los obreros. Esta postura inicial, defendida en los años finales de la Primera Guerra Mundial, fue variando en la década de los años veinte ante la constatación de que, sin participación en el mismo, el seguro social no actuaba como un derecho de los trabajadores, sino como una mera obra de beneficencia del Estado y los patronos. Vid. M.^a Esther MARTÍNEZ QUINTEIRO: «El nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez. Entre la previsión y la beneficencia», en *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social (I Seminario de Historia de la Acción Social)*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1986, p. 192.

⁶³²⁸ Eguski URTEAGA: «Estado de bienestar e inversión social en Europa», *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 5 (2013), p. 10

⁶³²⁹ La primera ley de jubilaciones fue aprobada en Alemania en 1889, estableciéndose la edad normal para recibir la pensión en los 70 años, muy lejos de la esperanza de vida de la época, que se situaba en torno a los 43 años. Esto nos habla acerca de las limitaciones del sistema de Seguridad Social bismarckiano a finales del siglo XIX. Vid. Maximilian FUCHS: «La reforma de las pensiones en Europa», en *La reforma de las pensiones*, Murcia, Ediciones Laborum, 2011, pp. 9-10.

política⁶³³⁰. La vía implantada por Bismarck sentaría las bases de los futuros sistemas de Seguridad Social continentales. Este modelo proporcionaba unas rentas a los trabajadores que incurriesen en determinadas contingencias como la incapacidad o la vejez directamente relacionadas con las contribuciones que estos hubiesen hecho. Se trataba, por lo tanto, de un sistema de pensiones contributivas, como más adelante aclararemos⁶³³¹.

La obligatoriedad de los seguros sociales es lo que permitía que quienes estaban expuestos a bajos riesgos no abandonasen el seguro haciendo que aumentasen las aportaciones de aquellos sometidos a riesgos elevados que, además, tendían a ser quienes menor capacidad salarial poseían. Ahora bien, habría que esperar a mediados del siglo XX, por lo menos, para que estos seguros sociales se hiciesen realmente universales, durante la construcción de los Estados del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial⁶³³².

Antes del surgimiento de los seguros sociales, las «clases no propietarias», es decir, aquellos inválidos o ancianos incapacitados para el trabajo, se veían condenados a malvivir de instituciones como hospicios o asilos. Esta consideración de «clases no propietarias» hace referencia a la carencia de bienes materiales de estas gentes, cuya única fuente de ingresos era su fuerza de trabajo. Desprovistos de ella, su destino quedaba seriamente comprometido. El nacimiento de los seguros sociales se produjo precisamente con el objetivo de evitar que buena parte de la población, por su condición de «no propietarios», quedasen al margen de la sociedad en niveles de grave miseria. Por ello, los seguros sociales y su posterior desarrollo en el concepto moderno de Seguridad Social, actuaron como elemento de integración social⁶³³³.

La creación de los estados del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial: seguridad social y pensiones

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue, posiblemente, el acontecimiento más determinante del siglo pasado. Sus efectos transformaron el mundo tal y como se conocía en muy diversas facetas. Ningún ámbito de la vida humana -política, economía, cultura, tecnología, etc.- quedó al margen del más cruento episodio bélico de la Historia. Como no podía ser de otra manera, también marcó un antes y un después en el desarrollo de los sistemas de protección social.

La Gran Depresión de los años treinta contribuyó a que comenzase a llevarse a cabo una profunda reflexión acerca las transformaciones que debían producirse en este sentido. La destrucción del tejido productivo y la inestabilidad financiera a partir del «Crack de 1929» conformaron el caldo de cultivo perfecto para el ascenso y triunfo de los totalitarismos en Europa y, con ello, el estallido de la guerra. La confianza en los beneficios del libre mercado y su no regulación quedó absolutamente quebrada a raíz de estos acontecimientos, poniéndose en entredicho la capacidad del capitalismo mundial de autorregularse. Como consecuencia de los enormes desequilibrios económicos de aquella década, el desempleo se disparó hasta niveles

⁶³³⁰ Gerhard RITTER: «Los comienzos y el desarrollo del Estado Social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la 2.ª Guerra Mundial», *Studia historica. Historia contemporánea*, 8 (1990), p. 160.

⁶³³¹ José Ignacio CONDE-RUIZ y Clara Isabel GONZÁLEZ: «European pension system: Bismarck or Beveridge?», en *Documentos de Trabajo*, 2018-1, FEDEA, p. 4.

⁶³³² Hasta entonces la obligatoriedad en ciertos seguros como el de accidentes, enfermedad o vejez recaía exclusivamente sobre aquellas capas de la sociedad en situación vulnerable y sin posibilidades materiales como para hacer frente de manera individual a dichos retos. Cfr. Mikel DE LA FUENTE LAVÍN: *El sistema de pensiones en España...*, p. 20.

⁶³³³ *Ibidem*.

insoportables en la mayor parte de las sociedades occidentales y, con ello, se extendió la pobreza a nuevas capas de la sociedad⁶³³⁴.

Es en este contexto de crisis económica cuando comenzaron a plantearse fórmulas alternativas para solucionar la situación. Es ampliamente conocido que las teorías del economista John Maynard Keynes tuvieron gran relevancia e impacto, pues apostaban por convertir al Estado en el protagonista de la recuperación. Las teorías clásicas del liberalismo rechazaban frontalmente la intervención estatal en asuntos económicos, pero esta fe en la capacidad de la «mano invisible» del mercado a la hora de equilibrarse había desaparecido. Keynes apostó, por lo tanto, por el uso de las instituciones de las que disponía el Estado para impulsar la redistribución de las rentas y llevar a cabo ambiciosos proyectos públicos de creación de empleo. Esto permitiría elevar la demanda de productos y reactivar la economía.

Las medidas keynesianas adoptadas en Estados Unidos durante los años treinta pusieron de manifiesto que el intervencionismo estatal podía ser una manera eficaz de contrarrestar los efectos de la crisis. Y no solo eso, sino que el Estado podía ser capaz de dinamizar sistemas de protección social para dotar de cierto bienestar al conjunto de los ciudadanos. De hecho, la primera vez que se usó el término «Seguridad Social» fue en 1935 en Estados Unidos, con la promulgación de la *Social Security Act*. Esta ley federal, considerada como el primer desarrollo normativo de lo que se acabaría definiendo como el Estado del Bienestar, partía de la idea de que las condiciones de pobreza en que había quedado sumida buena parte de la sociedad estadounidense no eran producto de la mala gestión individual de su patrimonio, sino que resultaba de las condiciones sociales concretas existentes. No se trataba, pues, de un fracaso personal, sino que, dadas las magnitudes del empobrecimiento, la problemática adquiría un carácter social. Por ello, era necesario acometer políticas colectivas públicas. Pese a todo, la *Social Security Act* no desarrolló la protección social más allá de los seguros sociales propios del momento, aunque empezó a generalizarse el uso del término de Seguridad Social para referirse a los programas sociales incluidos dentro de la política del *New Deal*⁶³³⁵.

Sería tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando empezarían a edificarse los sistemas de Seguridad Social modernos, y con ellos, los sistemas de pensiones públicos. Pero fue precisamente durante la contienda cuando se gestaron los principios fundamentales por los que se implantaría el Estado del Bienestar en Gran Bretaña. El sistema británico, que veremos a continuación, sirvió como referente para otros países europeos que optaron por vías similares e influyó también en los que siguieron el modelo bismarckiano.

El sistema de Seguridad Social de Beveridge

En 1941 el gobierno conservador de Winston Churchill encargó al economista William Henry Beveridge (1879-1963) el diseño de un sistema de Seguridad Social capaz de unificar los distintos seguros sociales existentes hasta entonces. Estos seguros sociales que se habían ido implementando progresivamente, como hemos visto, durante las primeras décadas del siglo XX, eran claramente ineficaces pues en lugar de trabajar de manera coordinada, cada uno de ellos era dirigido a un tipo de riesgo o contingencia determinada. De esta manera, se multiplicaban los costes al no contar con un sistema unitario capaz de coordinar los diferentes elementos compartidos existentes en unos y otros seguros y hacía mucho más compleja la administración⁶³³⁶.

⁶³³⁴ Fernando SALAZAR SILVA: «La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos», *Reflexión Política*, vol. 7, 14 (diciembre 2005), p. 136.

⁶³³⁵ Mikel DE LA FUENTE LAVÍN: *El sistema de pensiones en España...*, p. 45.

⁶³³⁶ María Esther GÓMEZ DE PEDRO: *El Estado del Bienestar...*, p. 254.

Además, la dotación económica era manifiestamente insuficiente, prueba de la falta de compromiso estatal para con la previsión social.

Beveridge presentó su propuesta en 1942, en su famoso *Social Insurance and Allied Services*, más conocido como *Informe Beveridge*. Los planteamientos de Beveridge estaban fuertemente influenciados por las teorías de Keynes, por lo que la actuación estatal en la edificación del futuro sistema de Seguridad Social iba a ser mucho mayor de la que hasta entonces estaban acostumbrados los británicos. El *Informe Beveridge* ha sido considerado como «el documento fundamental propiamente dicho del Estado del Bienestar moderno», por lo que consideramos de gran interés analizar su contenido y sus propuestas⁶³³⁷.

El sistema propuesto defendía que todos los trabajadores debían contribuir mediante una cantidad uniforme, independientemente del nivel económico del individuo. Es decir, aportarían la misma cantidad aquellos trabajadores con sueldos bajos que quienes percibían sueldos más altos. El sistema se dividiría en tres apartados. En primer lugar, el Seguro Social (obligatorio), que pretendía cubrir los riesgos más básicos -pensiones de retiro, desempleo, incapacidad, viudedad, etc.-. El Seguro Social unificaba todos los anteriores seguros preexistentes, una de las reclamaciones principales del gobierno. Se trataba de una retribución de mínimos que se extendería a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de renta o trabajo, que quedasen temporal o permanentemente fuera del mercado de trabajo. Este apartado se costearía mediante las contribuciones iguales que harían los trabajadores del país. En segundo lugar, la Asistencia Nacional, encargada de atender las necesidades especiales que no cubriese el Seguro Social. Se costeaba mediante los impuestos, por lo que no tiene un carácter contributivo. Y, en tercer lugar, el Seguro Voluntario, destinado a aquellos que buscasen cubrir riesgos más allá de los básicos⁶³³⁸.

El *Informe Beveridge* nacía como un plan de mínimos, pues el Estado se encargaría únicamente de facilitar esa pensión mínima para acabar con la pobreza cada vez más creciente por los efectos de la guerra. Pese a que el Estado garantizaría ese mínimo, recaía en cada individuo la responsabilidad de complementarla de manera privada según su capacidad. De hecho, dado lo limitado de las prestaciones, esto se convertiría en una práctica muy extendida. Beveridge conseguía de esta manera redistribuir la riqueza en favor de los más necesitados a la vez que las clases medias y adineradas mantenían su capacidad y libertad de acceder a mejores prestaciones en función de su capacidad económica. El hecho de que las contribuciones fuesen de cuantía uniforme y que esta no fuese especialmente elevada, unido a que las clases medias podían acceder a mejores prestaciones más allá de los mínimos que ofrecía el sistema de Seguridad Social estatal explica, el por qué en el caso británico hubo escasas resistencias a su puesta en marcha. Al contrario, se consiguió un amplio consenso, desde los sectores más pobres, que veían así mejorada su lamentable situación, hasta las clases altas, que encontraban en la Seguridad Social una fórmula eficaz de evitar posibles estallidos revolucionarios a cambio de unas contribuciones moderadas⁶³³⁹.

La puesta en marcha de este modelo requería del mantenimiento de unos niveles de empleo altos, por lo que Beveridge dedicó su *Informe* de 1944, que llevaba por título *Full Employment in a Free Society*, precisamente a esta cuestión. Aunque no entraremos en detalle sobre el contenido del mismo, hemos de precisar que Beveridge entendía el «pleno empleo» no de manera literal, sino haciendo alusión a una situación en la que el desempleo se redujese a un mínimo y que, sobre todo, quienes dejasen de estar empleados pudiesen acceder nuevamente a otro empleo sin demasiado demora⁶³⁴⁰.

⁶³³⁷ Gerhard RITTER: «Seguridad Social y Relaciones Laborales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días», *Studia historica. Historia contemporánea*, 8 (1990), p. 171.

⁶³³⁸ María Esther GÓMEZ DE PEDRO: *El Estado del Bienestar...*, pp. 259-260.

⁶³³⁹ José Ignacio CONDE-RUIZ y Clara Isabel GONZÁLEZ: «European pension system...», pp. 4-5.

⁶³⁴⁰ María Esther GÓMEZ DE PEDRO: *El Estado del Bienestar...*, p. 264.

Con respecto a las pensiones de jubilación, debían ser entendidas, según Beveridge, como «pensiones de retiro», no «de vejez». Es decir, la jubilación no constituía una obligación contraída en el momento en que se alcanzase una edad concreta, sino que se estipulaba una edad como mínimo para jubilarse. Aun así, era del interés del Estado impulsar mecanismos que incentivasen el aumento voluntario de la edad de jubilación⁶³⁴¹.

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial y el triunfo aliado, en Reino Unido llegó al poder el Partido Laborista en julio de 1945, al imponerse su candidato, Clement Attlee, al conservador Winston Churchill, quien había liderado el país durante la contienda. Este cambio en el gobierno posibilitó el desarrollo de las ideas reformistas de base keynesiana en el país, incluidas las propuestas beveridgianas tendentes a la constitución de un Estado del Bienestar. Las dramáticas condiciones en que la sociedad británica tuvo que vivir durante la guerra favorecieron la cohesión social como no era habitual en tiempos de paz. De esta manera, la unidad nacional generada en el pueblo británico hizo más factible la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad como el que planteaba Beveridge justo al concluir la contienda.

La universalización de las prestaciones sociales requería, sin embargo, el mantenimiento de una situación de pleno empleo y de crecimiento económico, como se ha mencionado previamente. Es lo que se ha venido denominando como «compromiso keynesiano», que fue la base del mantenimiento de los «Treinta Gloriosos», es decir, las tres décadas que comprende el periodo 1945-1975 aproximadamente, en que evolucionaron de manera progresiva y exitosa los modelos de Estado del Bienestar en Europa. Esta capacidad de los estados de garantizar a sus ciudadanos toda una serie de políticas sociales que aumentaron considerablemente su nivel de vida con respecto a tiempos anteriores, actuó como legitimación del Estado. Progresivamente, importantes sectores de la históricamente combativa clase obrera pasarían a moderar sus anhelos revolucionarios en tanto en cuanto el Estado proporcionaba toda una serie de beneficios sociales que mejoraban sustancialmente sus condiciones materiales de vida⁶³⁴².

El sistema de Seguridad Social bismarckiano

Frente al modelo de Beveridge, en buena parte de Europa continental primaron los sistemas bismarckianos o continentales, herederos de las iniciativas de Seguridad Social alemanas de finales del siglo XIX. Se caracterizaron por basar su financiación en las cotizaciones ligadas a los salarios y proporcionales a ellos, abonadas tanto por los trabajadores como por los empresarios. Por lo tanto, el desarrollo de una actividad profesional actúa en este caso como elemento de inclusión en el sistema, concepto heredero de la lógica de los seguros sociales germánicos. Pero en países como Francia, además de recalcarse este papel de la contributividad, también se impulsó la cuestión de la redistribución como seña de identidad de los sistemas de Seguridad Social continentales. En relación al modelo beveridgiano, el continental aspiraba a una mayor redistribución, lo cual generó mayores resistencias por parte de los sectores sociales mejor posicionados. Otro elemento característico de estos sistemas ha sido el limitado papel desempeñado por las pensiones de carácter privado, en comparación con los beveridgianos⁶³⁴³.

Los sistemas continentales -de reparto- se basan en el conocido como «pacto intergeneracional», es decir, que las cotizaciones de los trabajadores actualmente en activo se utilizan para costear las pensiones de las personas retiradas del mercado de trabajo. A su vez, las futuras pensiones de la generación actualmente en activo serán costeadas por las cotizaciones de

⁶³⁴¹ *Ibid.*, p. 259.

⁶³⁴² Mikel DE LA FUENTE LAVÍN: *El sistema de pensiones en España...*, p. 49.

⁶³⁴³ *Ibid.*, pp. 55-56.

las generaciones jóvenes que ingresarán en el futuro en el mundo laboral. Este modelo, que es el más generalizado, es especialmente vulnerable a las coyunturas negativas que puedan afectar a la estructura laboral del país. Siempre y cuando los niveles de empleo se mantengan elevados y el porcentaje de población jubilada no sea excesivo, quedaría garantizada la concesión de retribuciones mediante la lógica de la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, actualmente asistimos a un deterioro de ambas condiciones. Desde la crisis económica y financiera de 2008 se ha destruido una cantidad enorme de puestos de trabajo, lo cual ha reducido las cotizaciones a la Seguridad Social a la vez que ha incrementado los costes relativos a prestaciones por desempleo y ayudas sociales. Además, el número de pensionistas está creciendo y se espera que aún lo haga más durante las próximas décadas, a la luz de las estimaciones sobre la evolución de la esperanza de vida en los países industrializados.

El desarrollo de los Estados del Bienestar en Europa durante los «treinta gloriosos» (1945-1973/75)

Una vez analizado el contexto en que se diseñan los principios fundamentales de los Estados del Bienestar de posguerra, habiéndonos centrado en el caso británico como impulsor del nuevo modelo, proseguiremos estudiando cómo los *Informes Beveridge* influyeron en el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social en el resto de Europa durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Durante esta «edad de oro» del capitalismo mundial se asistió al afianzamiento y expansión de los Estados del Bienestar hasta la crisis del petróleo de 1973, cuando las condiciones de la economía mundial empeoraron y comenzaron a surgir nuevas críticas a estos modelos de bienestar.

El *Informe Beveridge* de 1942 fue apoyado también fuera de las fronteras británicas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió con buenos ojos los principios contenidos en él -especialmente la idea de garantizar un mínimo sustento vital para todos los ciudadanos-, y los hizo suyos en sus recomendaciones de 1944. Además, los gobiernos belga y holandés exiliados en Londres durante la guerra también adoptaron buena parte de las ideas beveridgianas. En Francia también se pretendió construir un sistema que unificase los distintos seguros sociales individuales hasta entonces vigentes, que diferenciaban según la profesión, el grupo social o el riesgo en cuestión. Sin embargo, la situación de la Francia de posguerra era distinta a la de Gran Bretaña. Mientras que en el Reino Unido el gobierno laborista de Attlee consiguió aprovechar el consenso y la unidad nacional surgidos de la contienda para impulsar sus proyectos, la débil coalición francesa de posguerra entre socialistas, comunistas y reformistas católicos fracasó. El proyecto francés planteaba unos niveles de redistribución superiores al británico, lo que unido a la enorme proporción de autónomos y profesionales liberales -reticentes a participar en las cotizaciones a la Seguridad Social- hizo que el plan no tuviera gran recorrido por el momento⁶³⁴⁴.

Esto cambió a partir de los años cincuenta, cuando la evolución de la economía francesa hizo que el número de autónomos se redujese. Esta desaparición de autónomos acarrea el grave problema de que cada vez un número más escaso de autónomos en activo debía acarrear con los gastos de las pensiones de los autónomos jubilados. Esta situación, unida a la pérdida de ingresos en relación a otros grupos como los obreros especializados, hizo que este grupo, generalmente

⁶³⁴⁴ Gerhard RITTER: «Seguridad Social y Relaciones Laborales en Europa...», pp. 172-173.

detractor de la unificación de seguros, fuese afiliándose paulatinamente a la Seguridad Social gala⁶³⁴⁵.

Por su parte, en los países nórdicos, que ya contaban con sistemas de Seguridad Social previos, el *Informe Beveridge* contribuyó a ampliarlos. Tal fue el caso de Suecia, que instauró en 1946 su «pensión popular», una prestación que pretendía dotar a todos los ciudadanos de un nivel de vida mínimo. En Dinamarca ocurrió de manera similar en 1957. Sin embargo, en los modelos escandinavos el peso de las aportaciones estatales por la vía de los impuestos era mucho mayor. En el caso sueco la «pensión popular» era costeada al 70% por el Estado y al 30% por los asegurados, mientras que en Dinamarca se encargaba el Estado de financiarla al completo, aunque era menos generosa que la sueca, por lo que comúnmente se recurría a su complementación⁶³⁴⁶.

El caso alemán fue especialmente complejo dada la situación en que quedó el país tras la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar, como nación derrotada, su economía había quedado destruida. Pero, además, el territorio nacional pasó a dividirse en cuatro zonas, cada una de las cuales tutelada por alguna de las naciones aliadas -Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión Soviética-. Dado que este trabajo no se adentra en las particularidades de las características de protección social en el campo socialista, nos centraremos en la evolución descrita por la Alemania occidental, que pasaría a constituirse como la República Federal Alemana (RFA).

Aunque en las zonas ocupadas por los aliados occidentales se pretendía reorganizar el sistema de Seguridad Social para unificar los distintos seguros sociales preexistentes, esto hubo de esperar igual que en Francia dadas las reticencias de algunos sectores de la población. El temor de las clases medias era un aumento de las contribuciones que deberían aportar, mientras que los sindicatos y obreros, aunque veían con buenos ojos la idea del seguro unificado, pensaban que el nuevo sistema podría disminuir las prestaciones. Y es que el sistema alemán se caracterizaba por un nivel de prestaciones bastante elevado, producto de la larga historia de lucha por la ampliación de las mismas desde finales del siglo XIX. Hubo que esperar a 1957 para que, aprovechando el «milagro alemán», es decir, el resurgir económico del país, se plantease la ampliación de la Seguridad Social. En este año se acometió una profunda reforma de las pensiones -el apartado más significativo de la Seguridad Social alemana- en un sentido opuesto al británico, que había nacido en plena posguerra y, por lo tanto, en una etapa de escasez. En el caso alemán, en 1957 la RFA vivía una etapa boyante en su economía que le permitió ser mucho más ambiciosa en sus objetivos -siguiendo, por otra parte, la tradición de la protección social alemana, más amplia que la británica-⁶³⁴⁷.

El modelo beveridgiano, pese a haber sido una gran innovación, no dejaba de ser un modelo de mínimos, que hacia 1948 tan solo podía ofrecer prestaciones que representaban apenas un 19% de los salarios medios industriales británicos. Esto obligaba a la complementación en la mayoría de los casos en que los ciudadanos podían permitírselo. En la RFA se pretendía superar esa cobertura de mínimos, garantizando a sus jubilados un nivel de vida similar al que tuvieron cuando se encontraban en activo. Esto se pudo llevar a cabo gracias a que, para el cálculo del importe de las pensiones, se adaptaba el importe de las cotizaciones que cada pensionista había hecho a lo largo de su vida al nivel de sueldos existente en el momento de recibir su pensión, por lo que se evitaba la pérdida de poder adquisitivo. Esto provocó que, automáticamente, aumentasen en un 70% las pensiones alemanas en 1957, lo que se tradujo en un incremento sin precedentes del nivel de vida de los pensionistas. Sin embargo, se mantuvo un sistema de la Seguridad Social diferenciado en varios seguros, rechazándose la moderna idea de la unificación que introdujo Beveridge⁶³⁴⁸.

⁶³⁴⁵ *Ibid.*, p. 182.

⁶³⁴⁶ *Ibid.*, p. 173.

⁶³⁴⁷ *Ibid.*, p. 174.

⁶³⁴⁸ *Ibid.*, p. 174-175.

La RFA vivió desde finales de los años cincuenta un aumento constante de las prestaciones sociales, lo cual ayudó a legitimar al Estado y a asentar la idea de que el acceso a la Seguridad Social constituía un derecho básico de los ciudadanos. Hacia principios de los años setenta, buena parte de los sistemas europeos de Seguridad Social tendieron hacia la homogeneización, repitiéndose los procesos de unificación y extensión de los seguros, y observándose durante el periodo 1945-1979 un aumento del gasto social en el conjunto de la Europa occidental de un 5% a un 25% del Producto Interior Bruto (PIB). Sin embargo, la crisis del petróleo de 1973 puso fin a tres décadas de progreso económico y de ampliación del Estado del Bienestar, iniciándose políticas de control de gastos e incluso de revisión de los modelos existentes. Las políticas de orden keynesiano entraron en decadencia en algunos países hacia mediados de los años setenta, a la vez que economistas neoliberales como Friedrich Hayek o líderes políticos como Margaret Thatcher o Ronald Reagan llevaron a cabo duras críticas hacia la política de gasto keynesiana, así como a las generosas prestaciones sociales que se había ido construyendo, considerando que un exceso de las mismas podría desalentar la búsqueda de empleo y enquistar niveles de desempleo elevados⁶³⁴⁹.

Reflexiones finales

El Estado del Bienestar es una de las creaciones contemporáneas más relevantes y que mayor impacto ha producido sobre la vida de las sociedades a lo largo del mundo -y especialmente en las europeas-. Supuso la consolidación de una serie de prestaciones como derechos sociales inherentes a la ciudadanía, dotando al conjunto de la población de aquellos países que han edificado Estados del Bienestar de unos niveles de vida mínimos adecuados.

Los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial propiciaron una profunda reflexión acerca de la función de los Estados como garantes de sus ciudadanos. No es casualidad, por lo tanto, que en momentos de profunda crisis como el que se desarrolló entre 1929 y 1945, saliesen a la luz fórmulas novedosas tendentes a mejorar las condiciones de la vida humana en los países más industrializados. Es necesario comprender hasta qué punto resultó revolucionario que, en un país como Gran Bretaña, cuna del liberalismo, se desarrollase una propuesta de intervencionismo estatal tan novedosa como el *Informe Beveridge* de 1942. Esto no hace sino evidenciar las condiciones especiales que creó la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial en todo el mundo.

Sin duda, los Estados del Bienestar edificados en Europa durante las décadas inmediatamente posteriores a 1945 contribuyeron a paliar los efectos negativos de la misma, así como a coser las profundas heridas nacionales que se habían abierto a lo largo del Viejo Continente. A su vez, hemos de destacar cómo contribuyeron a legitimar los nuevos regímenes políticos surgidos, que se basaron en la función protectora del Estado como defensor del bienestar ciudadano. Los niveles de desarrollo humano alcanzados en Europa durante el periodo de los «Treinta Gloriosos» no tuvo precedente, y durante aquella «edad de oro» del capitalismo mundial se consiguieron superar las dramáticas condiciones en que parecía abocada durante una primera mitad de siglo duramente marcada por dos guerras mundiales. La consecución de estos logros permitió también asentar la paz en el continente e incluso la puesta marcha de proyectos de integración como la actual Unión Europea, que posee en su «ADN» la defensa del Estado del Bienestar.

Sin embargo, es por todos conocida la actual crisis de estos modelos que, como se ha podido comprobar en este trabajo, comienza a vislumbrarse desde el último tercio del siglo pasado. Las medidas tomadas para contrarrestar los efectos de la actual crisis económica, iniciada en 2008, han

⁶³⁴⁹ Eguszkí URTEAGA: «Estado de bienestar...», p. 11.

provocado, si no el desmantelamiento, al menos el deterioro de una parte importante de los Estados del Bienestar europeos, e incluso la reformulación de sus límites y objetivos. Actualmente Europa se encuentra ante el reto de ser capaz de adaptarse a los profundos cambios en el modelo productivo y en la estructura demográfica de nuestras sociedades si quiere seguir manteniendo una de sus señas de identidad más destacadas y reconocidas alrededor del mundo.