

LOS COMIENZOS Y EL DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL EN ALEMANIA, EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS HASTA LA II.^a GUERRA MUNDIAL*

Gerhard A. Ritter
Universidad de Munich

Los comienzos y el desarrollo del Estado Social como tendencia universal de las sociedades industrializadas modernas constituyen un objeto de estudio nuclear que, sin embargo, no ha sido tomado en consideración, hasta la fecha, por la ciencia histórica.

Las investigaciones en este campo, intensificadas durante los últimos quince años, se llevaron a cabo casi exclusivamente por sociólogos, juristas, economistas nacionales y politólogos¹. En estas investigaciones se dio prioridad claramente a los análisis cuantitativos respecto del volumen de las prestaciones sociales, a la cuestión de las causas de su crecimiento así como a las bases jurídicas de la Seguridad Social y su desarrollo posterior a 1945.

Han sido ignoradas en gran parte las cuestiones históricas, y más concretamente, carecemos de estudios sobre los antecesores y la historia temprana del Estado Social, sobre las continuidades y rupturas en la evolución desde las formas más antiguas de la asistencia hacia el sistema moderno de la seguridad social, y sobre el papel que desempeñan las personas, las ideas, las fuerzas sociales y políticas y las instituciones, así como sobre el contexto concreto, económico, social y político, de las decisiones importantes. Tampoco han sido apenas analizadas hasta la fecha las diferencias entre los sistemas modernos de seguridad social ni los desfases en sus comienzos que, en lo esencial, tienen una explicación histórica. Asimismo falta casi por completo un

* Traducción: Kaya Dietrich.

¹ Véase, respecto de la situación en la que se encuentra la investigación, G. A. RITTER: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1989, especialmente pp. 23-28. Respecto del desarrollo posterior a 1945, véase especialmente P. FLORA (Ed.): *Growth to limits. The Western European Welfare State Since World War II*. De los 5 tomos previstos, hasta la fecha se han publicado los tomos 1, 2 y 4 Berlin/New York, 1986/87. Sin embargo, en esta obra, que analiza el desarrollo posterior a 1945 en cuanto a 12 naciones (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, República Federal de Alemania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Italia, Irlanda, Austria, Suiza, Países Bajos y Bélgica), faltan datos referentes a España, Portugal y Francia. Para la Historia de la Seguridad Social en España hasta el principio de la Guerra Civil Española en 1936, véase la obra fundamental, introducida y publicada recientemente por M. D. GÓMEZ MOLLEDA dentro de la serie de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Los Seguros Sociales en la España del Siglo XX*; Tomo I: F. MONTERO GARCÍA: *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*; Tomo II: J. CUESTA BUSTILLO: *Hacia los Seguros Sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*; Tomo III: M. SAMANIEGO BONEU: *La unificación de los Seguros Sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, 1989.

análisis de las repercusiones de los nuevos sistemas en la vida del individuo, en las naciones y en las fuerzas e instituciones políticas y sociales.

Faltan estudios comparativos de carácter internacional respecto de la beneficencia y de la posterior previsión y asistencia social. Ni ha sido sistemáticamente investigada la cuestión de las influencias del modelo alemán en otros países, exceptuando algunos trabajos sobre Gran Bretaña y los países escandinavos².

Lo mismo se puede afirmar respecto de los fondos archivísticos extraordinariamente abundantes que conserva la Organización Internacional del Trabajo creada en el año 1919 en Ginebra dentro del marco del Tratado de Versalles.

En cuanto al ámbito de las relaciones laborales, la investigación comparativa se ha ocupado prácticamente sólo del período posterior a la II.^a Guerra Mundial. Por tanto se extiende ante el historiador un vasto campo en barbecho, o hasta se podría decir, una mina de oro casi sin explotar.

En el presente trabajo no podemos abordar esta tarea, ni siquiera lograremos delimitar con precisión este área. Por ello, nos limitaremos a unas pocas reflexiones acerca del desarrollo de la Seguridad Social, de los derechos fundamentales en cuanto a lo social y de las relaciones laborales en el período anterior a la II.^a Guerra Mundial.

Contrariamente al uso internacional del lenguaje, que ha afianzado, a partir de Gran Bretaña y desde los años 40 de nuestro siglo, el concepto de «Estado del Bienestar» (Welfare State), aquí quisiera partir, conscientemente, del concepto alemán de Estado Social. Este se expresa en el artículo 1.º de la Constitución española de 1978, según el cual España es «un Estado social y democrático de derecho», y en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, en cuyo artículo 20 la RFA es calificada de «Estado Federal democrático y social»³. El concepto de Estado Social, que en Alemania se remonta al siglo XIX, en la República Federal de Alemania se interpretaba como Estado que defiende la mejora del status jurídico y las condiciones de vida de sus ciudadanos y que para ello persigue especialmente los siguientes objetivos:

1. El Estado Social pretende garantizar asistencia ante la pobreza y la miseria. Los medios más importantes para lograrlo son, en la mayoría de los países, la Seguridad Social para el conjunto de los ciudadanos y la asistencia social para los más

² E. P. HENNOCK: *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, Clarendon Press, Oxford 1987; Stein KUHNLE, «The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and International Forces», en: P. FLORA/ARNOLD J. HEIDENHEIMER (Eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick/London 1981, pp. 125-150; S. KUNHLE: *The Beginnings of the Nordic Welfare States. Similarities and Differences*, en «Acta Sociologica». Special Congress Issue: The Nordic Welfare States, tomo 21, 1978, pp. 9-35; A.-L. SEIP: *Motive Forces behind the New Social Policy after 1870: Norway on the European Scene*, en «Scandinavian Journal of History», Tomo 9, 1984, pp. 329-341.

³ El artículo 28 de la Ley Fundamental continúa: «el orden constitucional» en los Länder de la República Federal correspondió al «principio de Estado de derecho republicano, democrático y social» en el sentido de la Ley Fundamental. La Constitución española parece inspirarse en la formulación de esta Ley Fundamental. Con respecto al principio de Estado social en la República Federal de Alemania, véase H. F. ZACHER: *Das soziale Staatsziel*, en «Josef Isensee». P. KIRCHHOF (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Tomo 1, Heidelberg 1987, pp. 1.045-1.111. En cuanto a la influencia sobre España del debate constitucional en Alemania sobre el Estado Social y los derechos fundamentales en lo social así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, véase GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Ed. Alianza, Madrid 1977, en la que el autor se ocupa exhaustivamente de la evolución del concepto de Estado Social. Véase además H.-J. REINHARD: *Sozialstaatsprinzip und soziale Grundrechte in Spanien. Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland*, en «Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht», 2. Jahrgang, April-Juni 1988, pp. 169-184.

necesitados. En una serie de países desempeña un papel esencial además la propuesta de servicios sociales por parte del Estado, como por ejemplo el servicio de sanidad.

2. El Estado Social procura promover una mayor igualdad entre sus ciudadanos reduciendo, hasta cierto punto, las diferencias en el bienestar y disminuyendo sobre todo la dependencia del trabajador ante el patrono. Persigue este mismo fin también el apoyo a las familias numerosas, la financiación estatal de la educación, la orientación de la política económica hacia el objetivo del pleno empleo, el establecimiento de salarios mínimos así como un sistema fiscal que grave en mayor grado los ingresos más altos para la financiación del gasto público.

3. El Estado Social se esfuerza por mejorar el «status» jurídico de las personas mediante disposiciones de protección al trabajador y mediante la declaración, en la Constitución, de derechos fundamentales en cuanto a lo social.

El Estado Social democrático se caracteriza por la tensión entre una economía capitalista dominada por las leyes de la economía de mercado, y por la intervención social del Estado en beneficio del individuo y el aumento del bienestar de la sociedad entera. Contrariamente a lo que acontece en los Estados comunistas, el Estado no tiene ningún monopolio en cuanto a lo social. Al contrario, el Estado social no suprime el contraste, la tensión entre Estado y sociedad. Por ello juega un papel decisivo, aparte de la intervención estatal, la autorregulación de la sociedad a través de organizaciones autónomas, es decir: la autoayuda colectiva.

El concepto del Estado Social evita las reminiscencias de la beneficencia paternalista en los Estados absolutos, reminiscencias que sí resuenan en el término Estado Benefactor por ejemplo en Alemania. Pero también evita la idea del carácter modélico del Estado del Bienestar británico posterior a 1945, marcado por tradiciones específicas, así como los posibles malentendidos que podrían resultar, para los diversos grupos de población de los Estados Unidos⁴, de la diferenciación entre «welfare» para los necesitados y «social security», la seguridad social basada también en contribuciones propias. El concepto de Estado Social, que, plenamente desarrollado, constituye una forma especial de democracia, está sobre todo formulado de una manera más amplia e inequívoca que el concepto del Estado del Bienestar y permite perfilar diferentes elementos del Estado Social, como por ejemplo, las medidas estatales para la asistencia vital, el papel de las organizaciones de autoayuda o de la legislación a la hora de regular las relaciones laborales y las relaciones fiscales, entre los diversos grupos sociales, como características importantes de los sistemas existentes en los diversos países.

I

El Estado Social es una respuesta a la creciente demanda de regulación de las condiciones económicas y sociales que, a consecuencia de la industrialización y de la urbanización, se iban complicando cada vez más, es una respuesta a la pérdida de importancia de las formas tradicionales de la asistencia vital sobre todo en el seno de la familia y a la agravación en los antagonismos de clases sociales. Su objetivo es el de integrar a la población mediante la garantía de Seguridad Social, mayor igualdad y cogestión político-social, así como estabilizar y transformar, haciéndolos evolucionar, los sistemas políticos, sociales y económicos existentes mediante un proceso de continua adaptación. Para su realización, el Estado Social presupone un extenso

⁴ Véase T. SKOCPOL/J. IKENBERRY: «The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective» en Richard F. Tomasson (Ed.) «The Welfare State 1883-1983», en *Comparative Social Research*, tomo 6, 1983, pp. 133-139.

sistema de comunicación y está orientado hacia una armonización de las condiciones de vida, hacia la centralización y la uniformidad.

En el concepto de la Seguridad Social, el Estado Social enlaza también con la más antigua idea preemancipatoria de la previsión para el súbdito obediente. Se puede abusar de él para alcanzar un más fuerte control social sobre el individuo o se le puede utilizar como medio para la disminución de la dependencia social y el aumento de la libertad real gracias a la ausencia de miseria. En la dualidad entre previsión y participación, en la ambivalencia de sus funciones y efectos residen a la vez los peligros y las oportunidades del Estado Social.

El Imperio Alemán, creado en 1871 y que se quedó muy rezagado respecto de Gran Bretaña y otras naciones industrializadas modernas en lo que respecta a la promulgación de una legislación de protección al obrero y al afianzamiento del «status» jurídico de los sindicatos, ha desempeñado un papel central en el desarrollo del Estado Social moderno al implantar, por vez primera, un seguro social estatal obligatorio relativamente completo contra enfermedad, accidente, vejez e invalidez en los años 80 del siglo XIX.

No podemos discutir aquí en detalle las causas específicas a nivel socio-económico, las fuerzas políticas, las tradiciones ideológicas y los motivos concretos que han conducido a una tan temprana creación, comparando a nivel internacional, de un moderno sistema de seguridad social. Recordamos, entre otras, la fuerza de las tradiciones más antiguas preemancipatorias respecto del Estado de beneficencia, las prácticas intervencionistas y el fuerte prestigio de la burocracia estatal, así como la endeblez, sobre todo en comparación con Inglaterra, Francia, España y los Estados Unidos, del liberalismo político y económico y de la idea, durante mucho tiempo defendida por éste, del «laissez faire» y del socorro mutuo. A ello se añade la fuerza de las tradiciones socioreformistas en el catolicismo alemán, en el que sobre todo el obispo Wilhelm Emmanuel von Ketteler de Maguncia buscaba, desde 1848, caminos hacia la solución del problema social —y en parte de la burguesía. Pero también han contribuido decisivamente a la creación del seguro social alemán la crisis de la tradicional beneficencia y el empeño de Bismarck de domesticar, mediante concesiones sociales, a la clase obrera industrial, políticamente movilizada muy tempranamente si lo comparamos con el resto de Europa, y de estabilizar de esta manera el orden estatal y social existente. El seguro social alemán nunca alcanzó la meta política inmediata de debilitar a la socialdemocracia, bien al contrario la reforzó como también a los sindicatos. Sin embargo, fomentó el proceso de la paulatina integración de los obreros en el Estado y la Sociedad precisamente a través, y no en contra, de sus organizaciones⁵.

Durante los 30 años posteriores a la implantación del seguro social en Alemania, los seguros de accidente y enfermedad se impusieron en la mayoría de los estados del oeste, centro, norte y sur de Europa. Un seguro de pensiones, en cambio, que es la empresa aseguradora más difícil de calcular en cuanto a sus costes y sus consecuencias y también la más fuertemente innovadora, no llegó a extenderse fuera de Alemania antes de 1910.

Junto al modelo alemán de los seguros estatales obligatorios desempeñaba un papel esencial, por ejemplo en Gran Bretaña, Francia y España, en un principio la regulación o la concesión de subvenciones para los seguros voluntarios. Era más fácilmente compatible con la idea liberal del apoyo a la autoayuda. Así existían, por ejemplo en Gran Bretaña, organizaciones de socorros mutuos voluntarias, en «friendl

⁵ Véase G. A. RITTER: *Social Welfare in Germany and Britain*. Origins and Leamington Spa/New York 1986, pp. 74-79.

societies» fomentadas por la legislación, que aseguraban, a finales del siglo XIX, a más de 4 millones de miembros, predominantemente trabajadores manuales y obreros cualificados, sobre todo contra enfermedad⁶. También en España eran esenciales en un principio organizaciones de socorros mutuos parecidas⁷.

Sin embargo, en la última década anterior a 1914 se sustituyeron cada vez más los seguros voluntarios subsidiados a grupos sociales limitados por seguros obligatorios capaces, por sí solos, de abarcar la masa de los obreros no cualificados. Sólo superó al modelo alemán el seguro de desempleo obligatorio de 1911 en Gran Bretaña, si bien éste se limitaba a una minoría dentro de la clase obrera, además de la creación de un seguro de pensiones para todos los ciudadanos en Suecia en el año 1913.

Anteriormente a 1914 se diferenciaban del sistema alemán, además de Suecia, también Dinamarca, Nueva Zelanda, algunas naciones australianas y Gran Bretaña, en cuanto que crearon una previsión estatal de vejez prescindiendo totalmente de cotizaciones propias. La concesión de las pensiones estatales constituía un desarrollo ulterior de la beneficencia tradicional que, de esta manera, se quedó más desahogada. Enlazaba con la beneficencia haciendo depender las prestaciones de una comprobación del grado de necesidad y del buen comportamiento de los pensionistas. Pero iba más allá de la beneficencia en cuanto que establecía en la ley criterios generales claros para tal comprobación del grado de necesidad y en cuanto que, en caso de darse dicha circunstancia, existía un derecho legal individual a pensión. Esta forma de previsión de vejez no implicaba una limitación en los derechos cívicos hecho que sí ocurría en la beneficencia.

Los dos diferentes principios, es decir: *previsión de vejez* a cargo del Estado y *seguro de vejez* dentro del marco de leyes estatales*; a los que correspondía, en el ámbito de la sanidad, la alternativa de un *servicio* estatal de sanidad o un *seguro* estatal de enfermedad. Estos dos principios han determinado el desarrollo de los sistemas de seguridad moderna hasta nuestros días. Ambos principios perseguían el objetivo de una paulatina sustitución de la beneficencia tradicional. El concepto de *previsión* partía de una generalización de las prestaciones asistenciales, beneficiándose del mismo ante todo los más necesitados. El principio de *seguro*, en cambio, presuponía la capacidad de autoayuda de las personas a las que iba destinado, es decir la cotización propia. Como consecuencia se excluía de la población necesitada a los obreros especializados con ingresos superiores. Más tarde, el seguro se extendería a grupos cada vez mayores de la población. Mientras que el principio de *previsión* está orientado a la concesión de unos ingresos mínimos unificados a nivel nacional, el principio de *seguro* da la posibilidad de alcanzar, mediante cotizaciones diferentes, prestaciones superiores a la concesión de unos ingresos mínimos.

II

Una vez demostrada la capacidad funcional del seguro social como institución más importante para la modernización del sistema de seguridad social a partir de 1914, ésta fue ampliada y consolidada durante la 1.^a Guerra Mundial y en el período de entreguerras. Tras la fase de experimentaciones y discusiones de principio, el desarrollo ulterior dependía ahora sobre todo de la reacción después de la guerra y de las crisis económicas así como de la mayor movilización política de la clase obrera.

⁶ B. B. GILBERG: *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, London 1966, p. 167.

⁷ Véase F. MONTERO GARCÍA: *Orígenes*, especialmente pp. 65 y ss.

* Nota de la Traductora: Nótese que cuando el autor utiliza el concepto de *previsión* contrapuesto a

La I.^a Guerra Mundial ha reforzado, en las naciones implicadas en ella, la conciencia de la solidaridad nacional y en muchos casos ha creado la expectativa de que en tiempos de paz se recompensarían los sacrificios comunes de la guerra, a través de esfuerzos conjuntos para la superación de la miseria y la disminución de las desigualdades. La misma importancia tenía el hecho de que las naciones beligerantes intervinieron por vez primera en mayor medida en el mercado del trabajo, a fin de movilizar mano de obra para la economía de guerra. En ello dependían de la colaboración de los sindicatos, cuya posición dentro del Estado y frente a los patronos se vio considerablemente reforzada.

Al final de la guerra fueron finalmente la Revolución de Octubre en Rusia, la confusión posterior a las revoluciones en las potencias centrales vencidas, Alemania, Austria y Hungría, así como el temor ante graves desórdenes sociales en la mayoría de las potencias vencedoras, el motivo para aumentar la disposición a reducir el potencial conflictivo y a evitar que la desmovilización condujera al paro obrero masificado y a fuertes protestas sociales, mediante la intervención social del Estado. El deseo de impedir una revolución política y de dar al Estado una legitimación social más amplia mediante reformas sociales, dio un fuerte impulso a la elaboración de la legislación social también en otros países capitalistas que no habían intervenido en la guerra. Tales tendencias encontraron el apoyo del Buró Internacional del Trabajo creado, sobre todo, por las presiones de los sindicatos, mediante el Tratado de Paz de Versalles en 1919, dentro del marco de la Sociedad de Naciones en Ginebra, y también de una Conferencia Internacional para asuntos laborales que se reúne periódicamente. Durante el período de entreguerras, estas nuevas instituciones internacionales defendían, a veces con considerable éxito, el reforzamiento de los sindicatos, la mejora de la protección del trabajador y la ampliación de la seguridad social para este grupo social.

Las prestaciones sociales se incrementaron considerablemente en los años 1915-1920, durante la época de relativa prosperidad entre 1925 y 1929 y a finales de los años 30 de nuestro siglo⁸. En ello el efecto de las crisis económicas tuvo un significado doble. Por una parte, la falta de recursos fomentaba una tendencia al estancamiento o —como en la Alemania posterior a 1930— incluso a una evolución regresiva del Estado social; por otra parte, las experiencias de la crisis económica mundial, por ejemplo en los Estados Unidos o en los países escandinavos desde mediados de los años 30 y, algo más tarde también en Gran Bretaña y otras naciones europeas, contribuían decisivamente a la construcción del sistema de Seguridad Social. En cuanto a la concesión de prestaciones sociales, tuvo ahora una importancia mucho mayor que antes de 1914 la presión desde abajo por parte de la clase obrera organizada que, frente a su actitud más bien crítica durante la primera fase, ahora había reconocido, en su ala reformista, la utilidad de los seguros sociales. Esto se hizo particularmente patente en los países escandinavos.

La ampliación generalizada de los sistemas de seguridad social durante el período de entreguerras se evidencia en la cuota ascendente en el porcentaje presupuestado del producto interior bruto, en el fuerte aumento de los grupos destinatarios así como en la complementación del seguro social mediante subsidios familiares, cons-

de *Socorro* contrapuesto a *Seguro*, no obstante optamos por mantener el término literal del autor, hecha esta salvedad. Como vemos, la diferencia fundamental estriba en la *cotización* (en el 2.º caso) o no (en el 1.º) del asegurado, con las consecuencias sociales, jurídicas, económicas y psicológicas que ello implica.

⁸ Véase J. ALBER: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Socialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt am Main/New York, 1982, pp. 151 y ss. Desgraciadamente, en este importante trabajo tampoco se trata el tema de España.

trucción de viviendas sociales y riesgos cubiertos, además del seguro, que antes no se había implantado en mayor medida contra los riesgos de desempleo que durante mucho tiempo fue considerado como no calculable y por tanto tampoco susceptible de asegurar.

También es cierto que el desempleo masivo durante la crisis económica mundial demostró la insuficiencia de los seguros obligatorios o voluntarios contra el desempleo que se habían implantado en la mayoría de los países europeos, seguros que sólo se podían salvar del colapso total mediante un cuantioso apoyo estatal y la complementación con prestaciones asistenciales especiales para los desempleados de larga duración más necesitados, que habían sido desviados del seguro.

La antigua posición puntera de Alemania en cuanto a la Seguridad Social —considerando el porcentaje de asegurados sobre el total de las personas en activo— cedió, durante el período de entreguerras, a favor de Gran Bretaña, Dinamarca y más tarde también de Suecia⁹. En cambio, el Imperio Alemán emprendió un nuevo camino en el desarrollo del Estado Social al fijar los derechos fundamentales sociales del individuo, al reconocer explícitamente los derechos de cogestión de los sindicatos en la configuración de las condiciones económicas y al incluir en la Constitución de Weimar de 1919 la idea de los Consejos.

Se situaba, por tanto dentro de la tradición de aquellas iniciativas que, ya durante la revolución francesa de finales del siglo XVIII y la revolución alemana de 1848, pretendían, a través de los derechos fundamentales, no sólo proteger los derechos de libertad del individuo frente al Estado y limitar la actividad de éste, sino que también querían asignar al Estado cometidos sociales para el aseguramiento del ciudadano¹⁰.

Frente a la idea de beneficencia y a las tendencias antisindicalistas que marcaban la política social del Imperio, representaba una innovación radical la relación expresada en la Constitución entre la idea del Estado Social y el concepto de una sociedad, moderna y pluralista, basada en la garantía de los intereses de las fuerzas sociales y económicas. Se pretendía lograr una racionalización y una autorregulación y por tanto una distensión de las luchas de intereses sociales, no sólo tolerando la autoayuda colectiva sino reconociendo explícitamente el papel creador y administrador del derecho desempeñado por las fuerzas sociales organizadas. A estas disposiciones de la Constitución les correspondía en un principio la realidad de una cooperación relativamente estrecha entre sindicatos y organizaciones de trabajadores en la ejecución de la desmovilización, la garantía del pleno empleo, del suministro de energía y de la recuperación de los mercados extranjeros durante los primeros años después de la guerra. La cooperación, rechazada desde el principio por amplias minorías en ambos bandos, se basaba en el acuerdo tácito de que los empresarios aceptaban el orden democrático y los logros sociales de la República de Weimar y hacían concesiones considerables en cuestiones de salarios y jornadas laborales, mientras que los sindicatos se valían de su poder para atajar huelgas salvajes y tendencias revolucionarias. Tal colaboración seguía presuponiendo la solución a los conflictos de la distribución a favor de los productores y a cargo de los consumidores, apenas organizados, la

⁹ Véase ALBER: *Armenhaus*, pp. 236-239.

¹⁰ Véase P. KRAUSE: «Die Entwicklung der sozialen Grundrechte» en Günter Britsch (Hg.), *Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte. Beiträge zur Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte vom Ausgang des Mittelalters bis zur Revolution von 1848*, Göttingen 1981, pp. 402-431; U. SCHEUNER: «Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Staatsentwicklung des 19. Jahrhunderts» en Scheuner, *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*. Hg. por Joseph Listl y Wolfgang Rübner, Berlin 1978 pp. 633-664.

apenas organizados, la protección de la economía alemana frente a las repercusiones de la depresión económica de 1921 debida a la inflación, así como el aplazamiento de la cuestión de quién iba a tener la obligación de soportar los gastos de la guerra y de las reparaciones.

Con la estabilización de la moneda a finales de 1923, que volvía a exponer la economía alemana a los rigores de la competencia internacional, se eliminaron las condiciones de la cooperación establecida. Desencadenada por el ataque masivo a la jornada laboral de 8 horas por parte de los empresarios, surgió de nuevo la lucha entre los interlocutores sociales de una manera aún más agudizada que antes de la guerra. El Estado, nacido del fracaso y rechazado de antemano por las principales fuerzas de la sociedad, vio cada vez más debilitada su autoridad por el fracaso en la lucha del Ruhr en 1923 y por los resentimientos de los dañados por la inflación, en un momento en el que estaba obligado por la polarización de sindicatos y patronos a desempeñar un papel cada vez más decisivo en la vida económica y social, sobre todo mediante la práctica del arbitraje forzoso en las luchas laborales.

Los sindicatos esperaban finalmente, dentro de una situación cada vez más complicada durante la crisis económica mundial, que el Estado les proporcionase, de una manera cada vez más amplia, la protección de sus intereses y una corrección del maltrecho equilibrio entre las partes implicadas. En el caso de los empresarios, en cambio, la lucha por la disminución de los gastos salariales para aumentar la rentabilidad de las empresas iba acompañada de ataques cada vez más masivos contra los sindicatos y de la exigencia de desmontar el Estado Social. Este fue considerado por los empresarios como una pesada hipoteca sobre la economía alemana dentro de la competencia internacional. Pero puesto que el Estado Social fue considerado a su vez como efecto secundario necesario de un Estado parlamentario de partidos, la lucha por la consecución de la «primacía política de la economía»¹¹ se convertía también en una lucha contra la democracia.

El ejemplo de la República de Weimar demuestra que el efecto del Estado social es ambivalente para la estabilidad de los sistemas políticos. Por un lado pretende aliviar la miseria social y con ello estabilizar el Estado, por otro lado éste puede verse sobrecargado por el compromiso directo en conflictos de distribución lo cual puede fomentar el desmoronamiento de un sistema político.

III

Durante la época del dominio nacional-socialista se terminó de eliminar la autonomía de los adversarios en el establecimiento del pacto colectivo de trabajo, autonomía que ya había sido socavada durante la República de Weimar a través de los arbitrajes forzosos estatales. Los sindicatos fueron destruidos o asimilados; la recién creada Organización Unitaria del frente obrero de Alemania (D.A.F.) no tenía influencia directa en las condiciones laborales o los salarios, que estaban controlados por fideicomisarios estatales del trabajo. La pérdida del derecho de huelga y de cualquier cogestión auténtica dentro de las empresas fueron otras medidas encaminadas a la supresión de los derechos políticos y sociales de la clase obrera.

También en Austria fueron suspendidos, durante el austrofascismo posterior a 1934, la socialdemocracia austríaca y los sindicatos socialistas; y las disposiciones jurídico-laborales fueron adaptadas a la estructura autoritaria y a la concepción cor-

¹¹ G. D. FELDMAN: *Iron and Steel in the German Inflation 1916-1923*, Princeton 1977, especialmente pp. 464 y ss.

porativista del Estado, mediante la prohibición de las huelgas, el arbitraje forzoso y la sustitución de las representaciones autónomas de los trabajadores y empleados de las empresas por la colaboración, legalmente regulada, de empresarios y trabajadores en las así llamadas «comunidades de empresa». La ideología en la que se basaba este proceso presentaba paralelismos con la política laboral y social de Primo de Rivera en la España anterior a 1930, sólo que en Austria había existido previamente un Estado socialdemocrático con considerables posibilidades participativas de los obreros y que la realización del proyecto suponía la abolición de la socialdemocracia austríaca.

Los acontecimientos de Alemania y de Austria son ejemplos de la honda crisis que padecía el movimiento sindical europeo durante los años 20 y 30 de nuestro siglo. Después de que la toma del poder por Mussolini en Italia en 1922 y la implantación de una dictadura en Portugal en 1926 hubiesen conducido a la prohibición de los sindicatos libres, la crisis económica mundial, además de la evolución mencionada en Alemania y Austria y el establecimiento del régimen de Franco en España, ha debilitado la posición de los sindicatos. En total, el número de miembros de los sindicatos en la Europa del Oeste, Centro, Norte y Sur ha descendido desde los 28 millones de 1920 a unos 12 millones en 1940. Finalmente, uno de cada dos trabajadores perdió del todo el derecho a la organización sindical¹².

Mientras los derechos sociales y políticos del obrero en Alemania se perdieron del todo, quebrándose así un importante pilar del Estado Social, el sistema de seguridad social, en el que se anclaba sobre todo la componente previsora del Estado Social, fue adaptado a los objetivos de la política nacional-socialista. La sanidad fue orientada hacia los fines raciales y político-demográficos del nacional-socialismo, el seguro de desempleo se eliminó y las instituciones vinculadas a éste fueron utilizadas para la conducción y la disciplina de las fuerzas del trabajo. Tampoco las demás ramas de seguros sociales estaban inmunizadas ante las intervenciones del régimen nacional-socialista. Así, se suprimieron los elementos de la autogestión sustituyéndolos por la implantación del principio de jefaturas en los seguros, se incrementó la influencia estatal en los seguros y se excluyó de las Cajas de enfermedad a los médicos judíos.

En general, sin embargo, el poder de insistencia de una burocracia conservadora y los intereses materiales de la economía y de los médicos han podido evitar, en gran medida, que se reorganizasen totalmente los seguros sociales y que se abusase de ellos para la consecución de la ideología nacional-socialista. Incluso se realizaron algunas reformas con visión de futuro. Así, se amplió el círculo de personas aseguradas, entre otras cosas mediante la ampliación del seguro obligatorio de accidentes, la inclusión de los pensionistas en el seguro estatal de enfermedad y de los obreros autónomos en el seguro de pensiones y se concedió a todos los ciudadanos menores de cuarenta años el derecho a la afiliación voluntaria al seguro de pensiones.

A esta tendencia hacia la ampliación del seguro de trabajadores y empleados hasta llegar a un sistema de Seguridad Social que abarcase a todo el pueblo correspondían también los planes del Frente Obrero Alemán¹³. Este pretendía, dentro del marco de una amplia «obra social del pueblo alemán», relevar el sistema incompleto, basado en el principio de seguro y de la organización aislada de los diversos gremios

¹² H. KAEUBLE: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980*, München 1987, pp. 83-85.

¹³ Véase al respecto K. TEPPE: «Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung» en *Archiv für Sozialgeschichte*, Tomo 17, 1977, pp. 237-248; M.-L. RECKER: *Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg*, München 1985, pp. 98-128.

profesionales, de la previsión de vejez, viudedad e invalidez así como los seguros de enfermedad existentes, sustituyéndolos por un sistema de Seguridad Social nuevo, financiado en su mayoría desde fondos públicos, destinado a la totalidad de la población.

El nuevo sistema de la previsión popular, que también iba a tomar en consideración las necesidades de las familias más numerosas, preveía por un lado considerables mejoras en cuanto a las prestaciones, pero por otro lado, y al igual que la prevista obra estatal de sanidad, se ha de considerar como un instrumento para la más fácil planificación del empleo de la mano de obra, para la disciplina de las fuerzas laborales así como para la consecución de la política poblacional y sanitaria, determinada por objetivos raciales, de los nacionalsocialistas.

Los proyectos del DAF se toparon con la fuerte oposición de los ministerios de Trabajo, de Finanzas y de Economía, de la jefatura de sanidad del Reich, de los empresarios y de los médicos, de manera que cualquier decisión al respecto fue aplazada hasta después de terminar la guerra, también a causa de la falta de recursos económicos. Por descontado que sólo se puede especular acerca de si se hubiera realizado el proyecto del DAF en caso de una victoria de los nacionalsocialistas, pero sin embargo llama la atención el hecho de que dicho programa coincidiera en muchos puntos —y sobre todo en cuanto a la tendencia a la universalización y la unificación de las prestaciones sociales— con los planes, más o menos simultáneos, de William Beveridge para la reforma del sistema británico de la Seguridad Social. También es cierto que existía una diferencia fundamental, consistente en el efecto de disciplina central en el sistema planteado por el DAF, que no se daba en los planes de Beveridge.

En cuanto a la función del sistema como instrumento de propaganda para la legitimación del régimen político existente y como medio de control de los trabajadores y de la domesticación del empleo de mano de obra, se daban similitudes entre el plan del DAF para la reforma del seguro social y el sistema de seguridad social que se había constituido en la Unión Soviética durante el período de entreguerras. La previsión para los trabajadores en cuestiones de vejez, invalidez y enfermedad en la Unión Soviética se financiaba exclusivamente con fondos estatales, sin cotización por parte de los trabajadores y se había mejorado considerablemente en comparación con la época anterior a la guerra. En la Unión Soviética se consideraba como un logro del Socialismo, que fundamentaba un derecho a la lealtad de los ciudadanos como contraprestación. La concesión de las prestaciones estaba estrechamente relacionada con el deber de prestación de trabajo y—al igual que la política laboral general— con los objetivos cambiantes de la política económica.

IV

Mientras que en Alemania el desarrollo hacia un Estado Social y democrático sufrió un serio retroceso durante la crisis económica mundial y la época del régimen nacional-socialista, en Estados Unidos fue en los años 30 de nuestro siglo, en la época del New Deal, bajo la influencia del desempleo y de la miseria de las masas, cuando se aceptaron las tareas sociales y económicas del Estado en la sociedad industrializada.

Este retraso en el desarrollo de un sistema moderno de Seguridad Social, retraso de casi dos generaciones en comparación con Alemania y con la mayoría de los Estados industrializados europeos, tiene múltiples causas. Fue decisiva la ausencia de una tradición de beneficencia de índole absolutista o feudal, así como la concepción calvinista-puritana, según la cual el éxito en la vida constituía una prueba de

predestinación. También desempeñaba un papel esencial la ideología, arraigada en el individualismo americano, de la autoayuda así como la consideración de la pobreza como de un mal importado que podía ser superado mediante el trabajo y la adaptación a las circunstancias especiales del continente norteamericano. Después de la Guerra Civil de los años 60 del siglo XIX, también se contraponían, a una extensión de las funciones públicas a la protección social del individuo contra los riesgos vitales, la amplia difusión de las ideas sociodarwinianas, según las cuales cualquier desviación de la selección natural de los más productivos dentro del sistema de la competición económica representaban un perjuicio a la sociedad; el mismo efecto tenían la ausencia de una administración eficaz así como la cuestión no solucionada de las competencias de la Unión o de los Estados aislados.

Sólo en relación con el movimiento progresista —que surgió en la época finisecular como respuesta a la transformación de la sociedad americana a través de la industrialización y la urbanización y que ocupó una postura totalmente opuesta a la corrupción política y el abuso de poder practicado por las compañías administradoras de monopolios y los trusts—, se adoptó y propagó la idea del seguro social en los Estados Unidos por algunos reformistas sociales. Sin embargo, los defensores del seguro social se encontraron con el rechazo de los sindicatos que temían, aparte de la competencia a sus propias instituciones aseguradoras, intervenciones estatales en la autonomía de los obreros, y ni siquiera encontraron el apoyo firme de las fuerzas reformadoras. En definitiva, los únicos progresos importantes anteriores a 1914 residían en la ampliación, apoyada por los sindicatos, del sistema de indemnizaciones en caso de accidentes laborales.

La Primera Guerra Mundial y la época de postguerra inmediatamente posterior, que en la mayoría de los países europeos aceleraban la construcción de sistemas estatales de Seguridad Social, provocaron un retroceso considerable en el desarrollo del Estado Social en Estados Unidos a causa de la desacreditación de la idea de los seguros sociales y de las intervenciones estatales en la vida económica, consideradas como «alemanas», «antiamericanas» o «socialistas». Frecuentemente se defendía también la opinión de que el auge del capitalismo previsor, que conducía, sobre todo en algunas grandes empresas, a la construcción de una política social dentro de la empresa enmarcada en las nuevas prácticas de tratamiento a los trabajadores, hacía superfluo un sistema estatal de la Seguridad Social¹⁴.

Tras el fracaso del capitalismo previsor en los años 20, que sólo había alcanzado a una minoría de obreros cualificados y que además poseía una tendencia realmente antisindicalista, se iba abriendo camino poco a poco, durante la crisis de principios de los años 30, la concepción de una responsabilidad global del Estado en cuanto a la economía y a la Seguridad Social de sus ciudadanos. El Estado intervenía en el mercado mediante programas de fomento del empleo y de desarrollo regional. Además, se reforzó la posición de negociación de los sindicatos frente a los empresarios a través de la ley nacional de 1935 sobre relaciones laborales, que prohibía la discriminación de los afiliados a sindicatos y que vinculaba la adjudicación de cargos de gobierno a la percepción de determinados ingresos mínimos. La así lograda mejora en las posibilidades de regular autónomamente los conflictos de intereses provocó un auge de los sindicatos y significó un paso esencial en la construcción del Estado Social americano.

¹⁴ Véase D. BRODY: «The Rise and Decline of Welfare Capitalism» en *Brody, Workers in Industrial America: Essays on the Twentieth Century Struggle*, New York/Oxford 1980, pp. 48-81.

Sin embargo, seguían siendo limitados los resultados de la intervención estatal en favor de los trabajadores. Estos no obtuvieron ningún tipo de posibilidad de participación con base legal dentro de las empresas. Los obreros agrícolas no estaban recogidos en las disposiciones de la ley y los patronos tenían múltiples posibilidades, incrementadas por la posibilidad de competencia de varios sindicatos en una misma empresa, de negarse a la firma de convenios colectivos. Según estimaciones, sólo gozaron de convenios colectivos un 30 % en 1974, y un 20 % en 1987 de los trabajadores del sector privado de la economía. Tales convenios no se firman para ramos industriales enteros en Estados Unidos, al contrario de lo que ocurre en Alemania, sino sólo para determinadas empresas.

Además de la regulación legal de las relaciones laborales, en 1935 se establecieron también en Estados Unidos las bases esenciales del actual sistema de seguridad social. Al lado de un sistema nacional, basado en el principio de seguros, de un seguro de vejez para un conjunto de personas, de momento limitado pero más tarde ampliado, y de fuertes incentivos para la ampliación de seguros de desempleo, dentro de los Estados particulares se concedieron subvenciones del gobierno unionista para programas específicos de asistencia social. Faltaba, sin embargo, uno de los sistemas clásicos de seguridad social, como es el seguro público de enfermedades o un servicio estatal de sanidad. Sólo después de la gran victoria electoral de los demócratas en las elecciones presidenciales de 1964, se implantaron programas estatales de atención médica, al menos para los pobres y para la tercera edad. Hasta la fecha sigue sin existir un seguro de enfermedad general estatal en los EE.UU.

La acentuación, en un principio muy fuerte, del carácter contractual del seguro de vejez y de la equivalencia entre cotización y prestaciones fue debilitada, en 1939, a causa de la inclusión de familiares de los pensionistas de la tercera edad y de la implantación de nuevos criterios que dependiesen menos de las cotizaciones para la concesión de pensiones y el cálculo de sus importes. En cuanto a la precisa diferenciación entre la asistencia social a los necesitados y la Seguridad Social basada en derechos legales individuales, existe un claro paralelismo entre el sistema alemán de Seguridad Social y el sistema americano. En el significado del principio de seguro se ha visto una consecuencia específica del individualismo americano y de la dimensión de las fuerzas contrarias a la implantación de medidas estatales de sostenimiento de la renta. Esta interpretación, sin embargo, pasa por alto el hecho de que la relación entre cotización y prestaciones en la previsión de vejez alemana, para la cual los motivos anteriores no son válidos, esté mucho más marcada. Al contrario, se pueden ver en el individualismo tradicional y en las reticencias contra una extensión de los cometidos del Estado, explicaciones complementarias para el porcentaje relativamente escaso de prestaciones sociales en el producto interior bruto de los EE.UU.¹⁵, si lo comparamos con las naciones industrializadas a un nivel internacional.

¹⁵ Véase para 1974 C. W. SUMMERS: «Industrial Democracy: America's Unfulfilled Promise» en *Cleveland State Law Review*, Tomo 28, 1979, pp. 25-49, especialmente pp. 35 y ss. Respecto a 1987, véase SUMMERS: *The Supreme Court and Industrial Democracy*. Manuscrito inédito, p. 13.

¹⁶ Según los cálculos de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra, en los EE.UU. se gastó en 1982/83 un 13,2 % del Producto Interior Bruto para Seguridad Social. En la República Federal de Alemania fue un 23,7 % en 1983, en el mismo año en España un 17,1 %. El mayor porcentaje gastado para Seguridad Social se produjo en Suecia, en 1983, con un 32,6 % del Producto Interior Bruto (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, GENEVA: *The cost of social security, Twelfth international inquiry, 1981-1983. Comparative tables*, Geneva 1988, pp. 69-75).

V

En suma, la seguridad social y la aludida alternativa de la previsión para los ciudadanos de un Estado constituyen una importante contribución de Europa a la moderna sociedad industrial. La construcción de los nuevos sistemas de seguridad social partió del Centro y del Norte de Europa, así como de Gran Bretaña y de los Estados de la Commonwealth, marcados por las tradiciones británicas, Australia y Nueva Zelanda. Desde más o menos 1930, pero sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial, existe una tendencia hacia la expansión universal que aquí ha sido documentada básicamente a partir del ejemplo de los Estados Unidos en los años 30. En ninguna parte, sin embargo, los modernos sistemas de Seguridad Social han experimentado un desarrollo tan amplio como en los países europeos donde tienen su origen.

Allí fue en un principio el modelo alemán el que tuvo un papel primordial. Este dio un impulso esencial a la discusión de la reforma de la beneficencia que, también es cierto, pudo desviarse posteriormente de manera considerable del modelo alemán, como se demostró para Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia. Desde la Segunda Guerra Mundial, la posición de liderazgo pasó temporalmente a Gran Bretaña y Suecia, como veremos en otro trabajo posterior. El motivo del papel pionero de Europa en cuanto al desarrollo del moderno Estado Social reside probablemente, aparte de la capacidad económica de las naciones europeas industrializadas y de las tradiciones específicas de cada una que aquí sólo hemos podido esbozar en cuanto a Alemania, también en el papel central de la familia pequeña y del temprano desprendimiento de los jóvenes adultos del hogar paterno en Europa. A diferencia de las sociedades con un sistema de familias numerosas como las que predominan en Asia, aquí existe, a causa de dicha estructura familiar, una fuerte demanda en el sentido de que el aseguramiento del individuo sea asumido por el conjunto de la sociedad. Otros motivos residen en la fuerte tradición de beneficencia pública así como en la relativamente temprana movilización y la fuerza del movimiento político y sindical de los trabajadores. Este movimiento fue, a su vez, una consecuencia de la industrialización capitalista y de la transición a la política de masas que viene transformando profundamente el carácter de la sociedad europea desde el siglo XIX, y que ha generado un temor ante un cambio violento en el régimen socio-político existente. De esta manera, el Estado Social fue también resultado de la búsqueda de nuevas vías de integración de los obreros y de la institucionalización y la restricción de las luchas de clases.