



# Una mirada histórica al Estado de bienestar y a las pensiones públicas

**César Molinas**

Miembro del Foro de Expertos del Instituto santalucía.

Las lecciones de la Historia, si se ignoran, se repiten una y otra vez. Como los cursos de los malos estudiantes. En este artículo analizo los orígenes históricos del Estado de bienestar y de las pensiones públicas europeas con el objetivo último de llegar a una mejor comprensión de la crisis actual de lo que se ha venido en llamar el Pacto Social del siglo XX. La génesis y desarrollo del Estado de bienestar en Europa se debe a la confluencia en el tiempo de dos tipos de factores sociopolíticos de naturaleza muy diferente. Por una parte, están los factores ideológicos –la aparición del socialismo en la mayoría de los países europeos, primero como ideología y después como movimiento político. Por otra parte, están la emergencia de los nacionalismos y de los procesos de construcción nacional en Europa, el surgimiento de nuevos factores geoestratégicos y de nuevas necesidades militares –la formación de ejércitos masivos mediante levas y el período de la Guerra Fría, por ejemplo. Veamos todo esto con mayor detalle.

## La fuerza de las ideas: la emergencia del socialismo como ideología de clase

La transición económica y social ocurrida entre los siglos XVIII y XIX tuvo características premonitorias

de lo que ocurriría 200 años más tarde en la transición del siglo XX al XXI. Todo comenzó en el XVIII con una revolución de la productividad agrícola en algunos países europeos que sacudió la estructura social del Antiguo Régimen y creó grandes excedentes de mano de obra entre antiguos aparceros y pequeños propietarios. Unas clases sociales desaparecían facilitando la aparición de otras. La Revolución Industrial, en Inglaterra y otros lugares europeos como Cataluña, comenzó con la mecanización de los telares, lo que impulsó la sustitución de artesanos por proletarios de nueva creación. Las familias desplazadas del sector primario acudieron a las nuevas fábricas, comenzando por las mujeres y los niños, mientras los hombres intentaban mantener una agricultura de subsistencia. A continuación, apareció el vapor, una tecnología genérica que aceleró sobremanera los cambios económico-sociales y que consolidó la mutación de las clases dirigentes, sustituyendo a la aristocracia terrateniente por el empresariado industrial, comercial y financiero. La estructura de clases sociales cambió radicalmente en menos de medio siglo.

El tránsito social de aparceros aislados en sus parcelas a proletarios masificados en grandes fábricas facilitó, por contacto físico, la difusión de

las nuevas ideologías socialistas que, muy pronto, adquirieron un carácter de clase. No voy a entrar aquí en la historia del fraccionalismo socialista y anarquista en el siglo XIX. Haciendo elipsis de la mayor parte de dicho siglo, nos encontramos en sus últimas décadas con un movimiento socialista dividido en dos grandes corrientes. Por una parte, una corriente revolucionaria que culminó en la revolución de octubre de 1917 y en la Unión Soviética. Por otra parte, otra corriente reformista que culminó en el Estado de bienestar de los países europeos. Voy a centrarme ahora en la corriente reformista, pero volveré a la revolucionaria más adelante en este artículo porque también fue decisiva en la estrategia de construcción de los mencionados Estados de bienestar.

Si el personaje más relevante de la corriente revolucionaria fue Lenin, el de la reformista fue Beatrice Webb. Fundadora de la Sociedad Fabiana, de la *London School of Economics and Political Science*, del Partido Laborista británico, del semanario *New Statesman* y dotada de una notable belleza física –todo ayuda– Beatrice, *née* Potter, se autodefinió una vez como “el vástago más inteligente de una de las familias más inteligentes de la clase social más inteligente de la nación más inteligente del mundo”. La modestia nunca fue su fuerte. Fue la inventora del Estado del bienestar, del *big government* y de la socialdemocracia. Su genialidad consistió en “hacer de lo imposible algo creíble y que lo revolucionario pareciera reformista. Y hacerlo a escala global”. Casi nada. Beatrice Webb fue la impulsora de una nueva forma de gobierno que asegurase a todos los ciudadanos un “mínimo vital que permitiese una vida civilizada”. Esta frase fue recogida por William Beveridge en su célebre informe de 1942 cuando, aún en vida de Webb, diseñó el Estado de bienestar británico y el sistema de pensiones públicas para “garantizar unos mínimos vitales por debajo de los cuales no debe permitirse que nadie caiga”. Cabe situar en Webb el actual debate sobre la renta mínima, entre otras cuestiones que parecen haber emergido en el siglo XXI.

El partido laborista británico se fundó formalmente en 1906 y formó gobiernos en minoría en 1924 y 1929 con Ramsay MacDonald como primer ministro. Fueron los primeros gobiernos socialistas de Europa, pero en ninguna de estas ocasiones pudieron desarrollar políticas socialdemócratas. La situación cambió en 1945 cuando el líder laborista Clement Attlee derrotó a Churchill por amplia mayoría y se aplicó a la construcción de un Estado de bienestar siguiendo el diseño de Beveridge quien, por cierto, no era socialista sino liberal. Se comenzó a construir un sistema de sanidad público (el National Health Service), se creó un seguro de desempleo y un sistema de pensiones públicas. Además, el gobierno Attlee orientó su política económica a la consecución del pleno empleo, sentando así las bases de un pacto social que ha configurado las sociedades europeas desde mediados del siglo XX: pleno empleo y Estado de bienestar.

### La fuerza de las armas: otro camino al Estado de bienestar

Si hubiese que elegir, en el siglo XIX, a un campeón de las ideas contrarias a las de Beatrice Webb muchos votos irían al canciller Otto von Bismarck. Era un hombre profundamente reaccionario y partidario de un Estado autoritario, que acabó prohibiendo el partido socialista y el movimiento obrero y del que no se conocen ningunas inquietudes de tipo social o compasivo. De hecho, su jefe –el káiser Guillermo II– tenía el corazón más tierno que él. Todo lo contrario, a Beatrice Webb, vamos. Pero ambos acabaron haciendo lo mismo en términos de Estado de bienestar y, de hecho, Bismarck lo hizo mucho antes que los laboristas británicos, lo que sirvió de inspiración para la corriente compasiva del conservadurismo inglés de la que Churchill fue un personaje muy representativo.

Bismarck tenía un gran problema con dos vertientes diferenciadas: quería hacer de Alemania una nación unificada políticamente y necesitaba tener un ejército capaz de ganar una guerra europea. Estas dos

vertientes son como las dos caras de una misma moneda y la segunda era vista por el entonces primer ministro de Prusia como condición necesaria para la primera. El problema venía de lejos, de hecho, venía de antes del nacimiento del propio Bismarck.

El invento de la idea de “nación” por la Revolución francesa cambió radicalmente la guerra y la estrategia militar. Las guerras en el siglo XVIII tenían fines limitados –ganancias territoriales, por ejemplo- y los objetivos militares eran la destrucción del ejército enemigo para conseguir dichos fines. Los ejércitos eran pequeños y profesionales, combatían en fila –lo que requiere una gran disciplina- y rara vez superaban los 75.000 efectivos. Las ideas de nación y de ciudadano surgidas en Francia alteraron profundamente este estado de cosas. La obligación de los ciudadanos es defender a la nación, lo que permite la movilización general y la construcción de ejércitos mediante levadas masivas. Los ejércitos napoleónicos fácilmente superaban los 250.000 efectivos y combatían en columna, porque carecían de la disciplina necesaria para hacerlo en fila. Los objetivos militares cambiaron: no bastaba con destruir el ejército enemigo, había que destruir también su Estado y sustituirlo por otro con gobernantes afines al Emperador. Napoleón fue invencible hasta que sus oponentes se adaptaron a los nuevos paradigmas políticos y militares y consiguieron vencerle, por los pelos, en Waterloo.

Bismarck se convierte en primer ministro de Prusia en 1862 y en canciller de Alemania en 1871, en una ceremonia celebrada en el palacio de Versalles para proclamar el Segundo Imperio (Reich) alemán tras la derrota de Francia en la guerra franco-prusiana. Estuvo en el poder hasta 1890, año en el que Beatrice Potter, a sus 32 años, conoció a Sidney Webb, con quien contraería matrimonio en 1892. En 1890 Beatrice Webb todavía no era una activista conocida y sus ideas sobre el Estado de bienestar no fueron llevadas a la práctica política hasta 1945. En 1890, cuando Bismarck dimitió de su cargo de canciller, dejó

tras de sí unos fundamentos consolidados del Estado de bienestar en Alemania.

¿Qué llevó a Bismarck a construir el Estado de bienestar? Fue una certera comprensión de la geoestrategia de su época y de la necesidad de cohesionar a la nación para conseguir la supremacía militar. Francia había hecho de la nación su principal recurso bélico. En 1794 el ejército francés tenía 1,5 millones de efectivos, una cantidad muy superior a la suma de los de todos sus enemigos. La nación, en Francia era sujeto activo de la guerra, mientras que, en los demás países, con ejércitos profesionales, el pueblo era sólo un sujeto pasivo. A los países miembros de las distintas coaliciones anti-napoleónicas les llevó casi dos décadas adaptarse a las nuevas realidades de la estrategia militar. Sólo entonces pudieron poner en el campo de batalla ejércitos comparables a los franceses. Entendido esto, la necesidad de cohesionar a la nación para reforzar la capacidad bélica del Estado, la genialidad de Bismarck se manifiesta en haber encontrado cómo hacerlo. Una nación se basa en la legitimidad que le da el sentimiento de pertenencia de su población. Para fortalecer este sentimiento de conciencia nacional el entonces primer ministro de Prusia puso en marcha un conjunto de medidas que, de un modo u otro, acababan afectando a todos los prusianos, primero, y a todos los alemanes, después. Estas medidas incluían la escolarización obligatoria –la escuela es un instrumento importantísimo para la extensión de la conciencia nacional; un sistema de pensiones para la vejez –que estableció la edad de jubilación a los 65 años, a la que sólo llegaba el 10% de la población por aquél entonces; un seguro de enfermedad; períodos vacacionales periódicos; y etc.

Junto al objetivo de consolidar la cohesión nacional y la supremacía militar, la introducción de medidas propias del Estado de bienestar tenía el objetivo paralelo de controlar la creciente pujanza del movimiento obrero en Alemania. Estas medidas integradoras fueron acompañadas de medidas represivas, como

las notorias Leyes Antisocialistas que le acabaron distanciando de Guillermo II y propiciando su dimisión en 1890. En cualquier caso, la segunda mitad del siglo XIX fue un período de florecimiento de los nacionalismos europeos y las enseñanzas de Bismarck sobre la relación entre fortalecimiento de la nación y mejora de la capacidad militar y sobre cómo conseguirlo no cayeron en saco roto. Muchos Estados europeos acabaron adoptando, en mayor o menor medida, medidas similares a las de Bismarck en lo que, no sin cierta ironía, podría calificarse como la carrera de armamento más sorprendente de la historia.

### La Guerra fría y el Pacto Social del siglo XX

En 1945 el mapa geopolítico de Europa había cambiado mucho. La Unión Soviética ejercía un férreo dominio sobre una zona de la Europa continental cuya frontera pasaba por la Puerta de Brandeburgo y pasaba también a pocos kilómetros de Viena para acabar en el Adriático. El problema no era tan sólo esa frontera “exterior” que separaba al mundo libre de los países que se hallaron tras el Telón de Acero una vez terminada la guerra. Había también una frontera “interior” tanto o más problemática que la otra. En países como Italia o Francia había partidos comunistas muy potentes, que habían tenido un papel muy relevante en la resistencia contra el nazismo y el fascismo y que tenían un gran tirón electoral en sus respectivos países. La defensa de las fronteras exteriores estaba garantizada por la disuasión nuclear y por la OTAN, pero ¿qué hacer con las fronteras interiores en un tiempo en el que una victoria electoral de los partidos comunistas en Italia o en Francia era un escenario verosímil? Conviene recordar aquí que en los años 30 del siglo pasado la URSS tenía un gran prestigio en la izquierda europea, incluida la socialdemocracia. Beatrice Webb y su marido Sidney fueron a visitar a Stalin en 1932 y volvieron entusiasmados por los logros soviéticos en materia de educación, sanidad pública e igualdad de género.

No sólo eso, también volvieron fascinados por la personalidad del georgiano. Era muy creíble en la segunda mitad de los años 40 que las fronteras interiores pudieran romperse por el acceso al poder por vía democrática de algún partido comunista europeo.

La respuesta estratégica de Occidente al reto soviético fue doble. Por una parte, como ya he dicho, las fronteras exteriores estaban garantizadas por la disuasión nuclear, cuya teoría acabó siendo elaborada por la RAND Corporation en los años 50. El problema de cómo defender las fronteras interiores era más complejo. La solución que se le dio también fue compleja. En primer lugar, los EE. UU. hicieron un gran desembolso financiero, conocido como Plan Marshall, para reconstruir Alemania occidental. Otros países también se beneficiaron, aunque en mucho menor medida, y el Reino Unido fue injustamente marginado. El Plan Marshall propició que las diferencias en desarrollo, renta, riqueza y calidad de vida a uno y otro lado del Telón de Acero se fueran haciendo abismales. Pero esto era sólo el comienzo.

La estrategia de Occidente fue apoyarse en el pensamiento socialdemócrata para conseguir grandes avances en la construcción del Estado de bienestar e integrar al movimiento obrero en el sistema democrático, reduciendo así sus vínculos políticos e intelectuales con la URSS. La agenda de Clement Attlee fue copiada en muchos países de Europa: pleno empleo y un Estado de bienestar cada vez más potente e integrador. Este es el Pacto Social del siglo XX que llevó a Europa, con sólo el 7% de la población mundial a producir el 25% del PIB global y a gestionar el 50% del gasto social del planeta. La Unión Soviética no fue derrotada por las bombas de la OTAN, sino que hizo implosión por su incapacidad para proporcionar a su población un nivel de vida y una protección social parecidos a los que disfrutaba la población europea. El Estado de bienestar volvía a ser el instrumento para ganar una guerra... esta vez una Guerra fría. Bismarck debió sonreír en los infiernos.

## Tres apuntes sobre la crisis del Pacto Social del siglo XX

Tres factores apuntan a que el Pacto social del siglo XX puede haber entrado en una crisis importante. En primer lugar, el concepto de pleno empleo en el siglo XXI puede acabar siendo muy distinto al que se utilizaba el siglo pasado. En segundo lugar, la evolución demográfica plantea muchas dificultades a los sistemas de pensiones de reparto. Y, en tercer lugar, la geopolítica del siglo XXI puede acabar siendo muy distinta de la del siglo XX.

En Europa el mundo del trabajo en el siglo XX fue un mundo de trabajo asalariado fuertemente regulado, con obligaciones y derechos de los empleados claramente establecidos, empleo estable y remuneración poco flexible. La estabilidad laboral no era absoluta, pero era suficiente para que personas y familias pudiesen planificar sus vidas a largo plazo. La revolución digital, comparable en sus efectos disruptivos a la revolución del vapor en el siglo XIX, está cambiando ya este estado de cosas. No queda claro, a priori, qué quiere decir “pleno empleo” en el siglo XXI. ¿Quiere decir que todo el mundo, salvo las obvias situaciones friccionales, tiene que tener una ocupación? Puede ser, pero ¿qué hay de la estabilidad y la seguridad? ¿Cuáles serán las normas en un mercado laboral que requerirá mucha flexibilidad y mucha formación continua? ¿Podrá articularse un paradigma social de pleno empleo comparable al del siglo XX?

La evolución de la demografía en el siglo XXI no parece que vaya a corregir las dos tendencias observadas en el siglo XX de disminución de la natalidad y de crecimiento de la esperanza de vida. Así las cosas, los sistemas de pensiones de reparto tendrán una base de cotizantes cada vez más estrecha que tendrá que financiar a un conjunto de pensionistas cada vez más numeroso. En Europa la viabilidad de estos sistemas difiere mucho de unos países a otros. Unos, como Suecia, han hecho las reformas necesarias a lo largo de las últimas décadas y han conseguido apuntalar la viabilidad de su sistema. Otros, como España, no han conseguido hacer las reformas necesarias y corren el riesgo de una severa crisis si deciden no coger al toro por los cuernos. Asegurar la viabilidad de las pensiones es clave, en cualquier país, para mantener el Estado de bienestar.

Por último, conviene recordar que la naturaleza de la guerra ha cambiado. La última guerra europea con levadas masivas y grandes ejércitos terminó en 1945 y las generaciones posteriores nunca han sido llamadas a filas y, probablemente, nunca lo serán. Como en el siglo XVIII, los ejércitos vuelven a ser profesionales, con un número de efectivos muy reducido. Los diferentes Estados no tienen que recurrir a fortalecer la Nación para mejorar su capacidad militar. La guerra ya es (casi) toda tecnología. Bismarck ya está obsoleto y el único soporte que le queda al Estado de bienestar es... ¡Beatrice Webb!

Una discusión más detallada de varios de los temas que aparecen en este artículo puede encontrarse en el capítulo 2 del libro de César Molinas y Fernando Ramírez Mazarredo “La crisis existencial de Europa ¿Es la Unión Europea el problema o la solución?” Deusto, Barcelona, 2017. Las referencias de los entrecorchetos en este artículo pueden encontrarse en el libro, salvo referencia expresa en el texto.