

De las políticas sociales al Estado del Bienestar. Sincronías y asimetrías entre Italia y España en el siglo XX

Michela Minesso

Università degli Studi di Milano
michela.minesso@unimi.it

Resumen: Los estudios sobre las políticas sociales se han desarrollado a partir de la década de 1980, cuando se inició con todo su dramatismo la crisis del Estado del Bienestar. Las ciencias sociales han venido proponiendo desde entonces auténticos modelos interpretativos propios de los diferentes modelos de bienestar, incluido el sistema de bienestar mediterráneo al que están asociados países como España e Italia. Pero ¿cómo ha reaccionado la historiografía? Este ensayo recorre los estudios históricos de las políticas sociales desde finales del siglo XIX hasta el XX, para identificar los factores que han caracterizado la trayectoria que en ambos países ha conducido de las políticas sociales al Estado del Bienestar. El cuadro resultante es complejo, caracterizado por las asimetrías y las asimetrías entre dos realidades, las analizamos desde el punto de vista del papel del Estado y de sus instituciones, «desde arriba», o desde las acciones puestas en marcha por la sociedad civil, por medio de las asociaciones de socorros mutuos o del sindicalismo, «desde abajo».

Palabras clave: bienestar, políticas sociales, España, Italia.

Abstract: In the 1980s, a deep crisis in the welfare state led researchers to analyse different systems of social policies. As a result, social scientists proposed several models to interpret national welfare systems. Among these is the *Mediterranean Welfare System*, which is associated with countries such as Spain or Italy. How have historians reacted? This essay addresses historical studies of social policies that emerged in the late nineteenth century and continued through the twentieth. The goal is to identify those secular trends, followed by both countries, begin-

ning with the definition of the first social policies and continuing to the creation of a national welfare state. The resulting picture is complex, characterized by «symmetries» and «asymmetries» between the two nations. The analysis takes a top-down approach by investigating the role of the State and its institutions. It also takes a bottom-up approach, looking into the role of civil society, mutual associations and trade unions.

Keywords: welfare, social policies, Spain, Italy.

Resulta bastante evidente que, a partir de la década de 1980, la crisis del Estado del Bienestar (con los intentos de redimensionar sus costes y de revisar sus normas e instituciones de base, si no de proceder a su desmantelamiento) ha pasado a constituir uno de los principales nodos de las cuestiones más generales en las que se debate hoy la sociedad europea. No puede ser de otra manera si consideramos que los sistemas del bienestar representan uno de los rasgos identitarios de la historia de nuestro continente. El Estado del Bienestar y las políticas sociales que lo precedieron, es decir, el proyecto de proteger a los individuos de la pobreza y de situaciones de riesgo tales como los accidentes, el paro, la enfermedad o la vejez, revisten una fuerte carga de actualidad y manifiestan asimismo, en perspectiva, un valor propio en términos de contenidos. Su remodelación, en un sentido más amplio o más restringido, contribuirá a determinar los rasgos fundamentales de la democracia europea en las décadas venideras.

No es de extrañar, por ello, que los estudios sobre las políticas sociales hayan conocido un notable desarrollo a partir de la década de 1980, cuando se inició la crisis del Estado del Bienestar en todo su dramatismo y colocó en el orden del día la reflexión sobre sus raíces, sus fases de construcción y las soluciones que se habían ido adoptando gradualmente. Una vez más, los interrogantes del presente condujeron a pensar en el pasado. Eso ocurrió tanto en Italia como en España¹ y en toda Europa. Fueron en este terreno prota-

¹ Francisco COMÍN y Lina GÁLVEZ-MUÑOZ: «De la Beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales», *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, IV (2010), pp. 9-18, sitúan en 1988 el año clave para el despegue de la historia de las políticas sociales en España. En la década de 1980 destacan los

gonistas en primer lugar las ciencias sociales, a las que se han venido a sumar en tiempos más recientes, en especial en Italia, las ciencias históricas.

A las ciencias sociales hay que reconocer que les debemos análisis comparativos importantes y refinados, que han tratado de proyectar luz sobre las relaciones entre los diversos recorridos nacionales y han conducido a la elaboración de auténticos y apropiados modelos interpretativos de carácter general. Son fundamentales en este sentido las reflexiones e investigaciones de Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, a inicios de los años ochenta del siglo xx. Se trató de un esfuerzo intelectual notable, que permitió la aproximación en la década de 1990 a la especificación por parte de Gøsta Esping-Andersen de tres «régimenes» de desarrollo de las políticas sociales europeas, en las que el investigador sueco reconoció una interrelación en la acción social entre el Estado, el mercado y la familia (los «sistemas» que denominaba *liberal*, *conservador-corporatista* y *socialdemócrata*)². Al revisar esa propuesta interpretativa, las investigaciones de Maurizio Ferrera han conducido sucesivamente a la definición de un cuarto «régimen» social, el *sistema de bienestar mediterráneo*, existente como variante del modelo conservador-corporatista, en los países del sur de Europa, entre los cuales se hallan España e Italia. El modelo *mediterráneo* se caracteriza por varios rasgos: una construcción tardía del Estado social respecto al resto del continente; la presencia de formas de protección «fragmentadas» por categorías ocupacionales; el papel central de la familia como amortiguador social; el escaso peso de las políticas asistenciales y de apoyo frente a la pobreza; un nivel bajo de gastos sociales públicos, y un elevado clientelismo orientado a con-

estudios sobre Italia: Dora MARUCCO: *Mutualismo e sistema politico: il caso italiano (1862-1904)*, Milán, Franco Angeli, 1981; Maurizio FERRERA: *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bolonia, Il Mulino, 1984 —desde el punto de vista de la ciencia social—, e ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA SOCIALE, *Novant'anni di previdenza in Italia, Culture, politiche, strutture*, Roma, Previdenza sociale, 1989, suplemento al núm. 1, obra precedida por la de Arnaldo CHERUBINI: *Storia della previdenza sociale in Italia, 1860-1960*, Roma, Editori riuniti, 1977.

² Peter FLORA y Arnold J. HEIDENHEIMER (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 1981, y Gøsta ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

seguir el consenso político. En definitiva se trataría, por seguir la propuesta interpretativa de Esping-Andersen, de un régimen marcado por una «desmercantilización asimétrica» y un bajo nivel de *desestratificación*³.

La modelización de carácter general trazó con estas propuestas una vía de trabajo, suscitó numerosas críticas y orientó la investigación. Pero al tiempo contribuyó y sigue contribuyendo a colocar el foco sobre algunos aspectos en detrimento de otros: por ejemplo, el papel del Estado y de sus instituciones, y en general la construcción del bienestar «desde arriba», o las «simetrías» más que las diferencias entre los países concretos. No por casualidad, en tiempos más cercanos a los nuestros, se hizo un llamamiento desde la propia ciencia social a que se consideren las variantes nacionales del sistema de bienestar, como los estudios sobre el caso francés a cargo de Bruno Palier⁴.

¿Cómo ha actuado la historiografía, más orientada por sus propias bases epistemológicas a otorgar un valor especial al análisis de los aspectos específicos, peculiares, en la reconstrucción de todo tipo de procesos? Y, en particular, ¿qué factores han sido identificados a la hora de caracterizar, en términos historiográficos, la trayectoria más que secular que ha enlazado, en los países mediterráneos como España e Italia, las políticas sociales con el sistema de bienestar? ¿En qué medida los estudios históricos han subrayado en sus acercamientos la centralidad del papel del Estado y de sus instituciones, que es una deriva clara de las ciencias sociales? ¿Hasta qué punto ha conseguido la historiografía recuperar otros aspectos como, por ejemplo, las iniciativas sociales promovidas «desde abajo»? Por último, ¿hasta dónde los análisis, a partir de las fuentes propias de la investigación histórica, han confirmado o por el contrario modificado los rasgos de las políticas sociales que politólogos y sociólogos han atribuido a ambos países?

El objetivo de este ensayo consiste en tratar de responder a algunos de estos interrogantes y hacerlo mediante el seguimiento de la trama que ha unido en el siglo XX las iniciativas desde arriba y

³ Maurizio FERRERA: «The Southern Model of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6 (1996), pp. 17-37.

⁴ Bruno PALIER: *Gouverner la sécurité sociale*, París, Presses Universitaires de France, 2005.

desde abajo. Asimismo mediante la valoración de la proximidad o no de los esquemas de intervención social introducidos en ambos países y de los diversos tiempos del tránsito de las políticas sociales al Estado del Bienestar, relacionando esos momentos de cambio con la vigencia a lo largo de la centuria de sistemas políticos nacionales fundados en ideas contrapuestas de la ciudadanía. Nos proponemos, en definitiva, poner de relieve posibles «simetrías» y «asimetrías» en el desarrollo concreto de las políticas sociales italianas y españolas.

El papel del Estado y la periodización

Los estudios históricos sobre las políticas sociales han concedido desde su comienzo una amplia atención a las acciones públicas de respuesta a la industrialización y a las primeras manifestaciones de la «cuestión social» en la segunda mitad del siglo XIX⁵. En España y en Italia, los orígenes del proceso han sido situados entre finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, cuando en ambos países se aprobaron las primeras leyes de protección del trabajo obrero, se definieron nuevos «instrumentos» de intervención como los seguros sociales y se constituyeron instituciones de tutela llamadas a tener gran longevidad. Entre los rasgos comunes de esta fase inicial cabe señalar la limitada participación financiera del Estado⁶.

⁵ Desde el trabajo clásico de Gerhard A. RITTER: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Múnich, R. Oldenbourg, 1991.

⁶ Santiago CASTILLO (ed.): *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008; Francisco COMÍN: «Las fases históricas de la Seguridad Social en España (1900-2000)», *Revista de la Historia de la Economía e de la Empresa*, IV (2010), pp. 65-92; Jerònia PONS-PONS y Javier SILVESTRE RODRÍGUEZ (eds.): *Los orígenes del Estado del Bienestar en España 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011; Juan PAN-MONTOJO: «De las políticas sociales al Estado del Bienestar. España en el siglo XX», en Michela MINESSE (ed.): *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milán, Franco Angeli, 2011, pp. 39-70; AAVV: *De la Beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1986; Feliciano MONTERO GARCÍA, Mercedes SAMANEGO BONEU y Josefina CUESTA BUSTILLO: *Los seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; Enzo

En los orígenes de las políticas sociales españolas se halla la creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883 y la aprobación de las primeras leyes sobre los accidentes y sobre el trabajo de las mujeres y los niños en 1900. El siguiente paso fue la fundación del Instituto de Reformas Sociales en 1903 y del Instituto Nacional de Previsión (INP) en 1908, establecimiento este último que fue uno de los centros fundamentales de la acción social durante siete décadas⁷. En la misma fase también se inauguraron en Italia las políticas sociales, con la aprobación en 1886 de una ley sobre el trabajo infantil. A continuación el Estado intervino en el campo de la asistencia, con la institución, en 1890, de los IPAB (Institutos Públicos de Asistencia y Beneficencia), y en el de la previsión, con el seguro voluntario de invalidez y vejez de 1891. En 1898 fue aprobado el primer seguro obligatorio, contra los accidentes de trabajo, y el primer instituto de protección social: la *Cassa nazionale di previdenza* (Caja Nacional de Previsión), de carácter voluntario⁸. La acción social se vio reforzada en el nuevo siglo, cuando se instituyó el monopolio estatal de seguros de vida y se fundó el Instituto Nacional de Seguros (INA) en 1912⁹.

La historiografía italiana ha subrayado en muchas ocasiones la importancia del primer siglo XX para el desarrollo de las políticas sociales. Se reguló el trabajo femenino en 1902 y la maternidad con la Caja Nacional en 1910¹⁰. Se promovió la lucha contra el paro y la

BARTOCCI: *Le politiche sociali nell'Italia liberale*, Roma, Donzelli, 1999; Luigi TOMASSINI: «La previsión social en Italia, 1900-1950», en Santiago CASTILLO y Rafael RUZAFÁ (eds.): *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 489-493, y Stefano SEPE: *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milán, Giuffrè, 1998.

⁷ Santiago CASTILLO (ed.): *Solidaridad, seguridad, bienestar...*

⁸ Arnaldo CHERUBINI: *Storia della previdenza...*; Stefano SEPE: *Le amministrazioni...*, pp. 84-91; Fulvio CONTI y Gianni SILEI: *Breve storia dello Stato sociale*, Florencia, Carocci, 2013, pp. 41-45, y Enrico GUSTAPANE: «Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898-28 luglio 1919)», en ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA SOCIALE, *Novant'anni di previdenza in Italia, Culture, politiche, strutture*, Roma, Previdenza sociale, 1989, pp. 36-98.

⁹ Luigi TOMASSINI: «La previsión social...», y Guido MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bolonia, Il Mulino, 1996, pp. 194-196.

¹⁰ Michela MINESSE, *Madri, figli Welfare. Istituzioni e politiche dall'Italia liberale ai giorni nostri*, Bolonia, Il Mulino, 2015, pp. 19-27.

mejora de las condiciones de trabajo con las oficinas de colocación (*uffici di collocamento*) y con la Inspección de Trabajo (*Ispettorato del lavoro*) en 1902. El Estado también intervino en la beneficencia con las comisiones provinciales de asistencia y beneficencia de 1903¹¹. El presupuesto público recogió nuevos gastos sociales, aunque en Italia, al igual que en España, en una cuantía y con unos resultados limitados¹². El reformismo adquirió nueva fuerza en Italia tras la Gran Guerra. El protagonismo más acentuado del Estado en el campo social empezó a adquirir forma en el curso del conflicto, cuya relevancia para las periodizaciones históricas, incluida la de la protección social, ha sido puesto de relieve por las investigaciones históricas¹³. Pero la medida que culmina la legislación social italiana es, sin duda, el seguro obligatorio de invalidez y vejez, introducido en 1919 y extendido, con el apoyo financiero del Estado, a todos los trabajadores dependientes, hombres y mujeres. Fue acompañado de la transformación de la Caja Nacional de Previsión en Caja Nacional de los Seguros Sociales (*Cassa nazionale delle assicurazioni sociali*)¹⁴.

La creación de organismos nacionales fue, durante ese periodo, un aspecto importante de las políticas sociales en ambos países, como han estudiado a fondo las dos historiografías. Tanto del INP español como de la Caja italiana (y el INPS que le sucedió) sabemos bastante, sobre todo en lo relativo a su organización, a los di-

¹¹ Luigi TOMASSINI: «La previsión social...», p. 490.

¹² Mariano ESTEBAN DE VEGA: «La asistencia liberal en la España de la Restauración», *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4 (2014), pp. 49-65. Las afirmaciones de Esteban deben completarse con los casos locales de Ángel P. MARTÍNEZ SOTO y Miguel Ángel PÉREZ DE PERCEVAL VERDE: «Asistencia sanitaria en la Minería de la Sierra de Cartagena-La Unión (1850-1914)», pp. 93-126, y Pedro M. PÉREZ CASTROVIEJO: «La asistencia sanitaria de los trabajadores: beneficencia, mutualismo y previsión en Vizcaya, 1876-1936», pp. 127-154, en el mismo monográfico.

¹³ Luigi TOMASSINI: *Lavoro e guerra. La «mobilitazione industriale» italiana 1915-1918*, Nápoles, Esi, 1997, y Giovanna PROCACCI: *Warfare-Welfare: intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013.

¹⁴ Guido MELIS: «L'Organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)», en ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA SOCIALE, *Novant'anni di previdenza in Italia, Culture, politiche, strutture*, Roma, Previdenza sociale, 1989, pp. 99-129, e Enrico GUSTAPANE: «Le origini del sistema previdenziale...», pp. 36-98.

rectivos y a la relación con el poder político. Hay, asimismo, claras analogías entre ambos en lo relativo a la financiación, que fue objeto de debate, incluso internacional, en especial en el curso de los congresos periódicos sobre el trabajo obrero, y también en lo relativo a los límites de su actuación¹⁵.

Síntoma de la existencia de un recorrido común de la «matriz» de las políticas, en parte supranacional, fue el giro de 1919, que tanto en España como en Italia trajo consigo el advenimiento del seguro obligatorio de invalidez y vejez, un paso que, como diversos historiadores españoles han indicado, no puede separarse del nacimiento, en la primera posguerra, de nuevos organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como broche de un activismo creciente en el campo social por parte del Estado liberal hay que señalar, una vez más en coincidencia con lo ocurrido en España, la fundación del Ministerio de Trabajo en Italia en 1920¹⁶. Podemos concluir, en definitiva, que en el desarrollo de las políticas sociales durante las dos primeras décadas del siglo XX predominan las simetrías entre los dos países mediterráneos.

Por el contrario, en el periodo de entreguerras y en la etapa definitiva de «consolidación de las políticas sociales», las vías seguidas en ambos Estados fueron parcialmente divergentes. Cambió, sobre todo, el marco político. Como sabemos, el sistema liberal hasta entonces común a ambos países fue sustituido a lo largo de los primeros veinte por dos regímenes autoritarios: el de Primo de Rivera en España y el fascismo en Italia. En la década de 1930, la evolución de cada uno de los países fue muy diferente. Mientras en Italia se consolidaba el proyecto autoritario de Mussolini, en España se instauró la Segunda República. ¿Qué reflejo tuvo todo esto sobre las políticas sociales? Lo más adecuado es pensar de forma separada las dos décadas. Los años veinte —en España desde 1923 y en Italia hasta 1927— supusieron en ambos contextos la reestructuración

¹⁵ Feliciano MONTERO: *El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 171-198, y Mariano ESTEBAN DE LA VEGA: «La asistencia liberal...», pp. 49-65.

¹⁶ Josefina CUESTA: «La previsión social pública en España 1919-1939», en Santiago CASTILLO y Rafael RUZAFÁ (eds.): *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 199-234, y Guido MELIS: *Storia dell'amministrazione...*, pp. 277-284.

de los aparatos ya existentes e incluso de repliegue de las políticas estatales públicas¹⁷. Sobre España, Cuesta afirma que el desarrollo del sistema de seguros fue bloqueado en lo relativo a la maternidad, la salud y la invalidez, pese a que ese bloqueo se contradijese con los principios acordados un año antes en la Conferencia Nacional de Barcelona. Por el contrario, en la década de 1930 ambos países impulsaron las políticas sociales, si bien sobre la base de proyectos políticos y teorías de la ciudadanía opuestas. Los estudios más recientes han esclarecido los caracteres de fondo de la acción social promovida por el fascismo italiano y han examinado la legislación y los nuevos organismos en el campo de la asistencia y la previsión en la década de 1930¹⁸. Por ello, podemos efectuar una caracterización general del sistema: su fragmentación, el bajo nivel de las prestaciones, su coste creciente y la conversión de los sindicatos fascistas en referentes, gracias a su monopolización de la contratación colectiva¹⁹. A estos rasgos hay que sumar las prácticas clientelares y la utilización de los recursos financieros del sistema para sostener otras políticas generales del régimen. Todo ello fue resultado, por una parte, de la apuesta modernizadora, al menos parcialmente, del fascismo y, por otra, de su proyecto de control social por medio del sistema de bienestar, en el contexto del atraso económico. La historiografía española ha analizado, por su parte, el proyecto de Estado social que hizo suyo la Segunda República. Bajo el impulso del Ministerio de Trabajo, dirigido inicialmente por Largo Caballero entre 1931 y 1939, el régimen republicano propuso un modelo avanzado de bienestar, fundado en el reconocimiento de nuevos derechos sociales universales a los ciudadanos²⁰. En este contexto fue central el

¹⁷ Arnaldo CHERUBINI e Italo PIVA: *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milán, Franco Angeli 1998; Fabio BERTINI: «Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale», en Marco PALLA (ed.): *Lo Stato fascista*, Milán, La Nuova Italia, 2001, pp. 177-309, y Josefina CUESTA: «La previsión social...», pp. 199-234.

¹⁸ Guido MELIS: *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bolonia, Il Mulino, 2018, pp. 399-564; *id.*: «L'Organizzazione della gestione: l'Inps...», pp. 99-129; Michela MINESSE: *Madri, figli, Welfare...*, pp. 71-90; Stefano SEPE: *Le amministrazioni...*, pp. 226-232, y Chiara GIORGI: *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bolonia, Il Mulino, 2004.

¹⁹ Domenico PRETI: *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, Milán, Franco Angeli, 1987.

²⁰ Mercedes SAMANEGO BONEU: *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. La*

papel del INP, que dio forma a medidas como el seguro obligatorio de accidentes de trabajo y el seguro de maternidad o la constitución de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso y elaboró un proyecto para unificar todos los seguros sociales en mayo de 1936²¹.

Desde esta perspectiva, la asimetría entre el sistema italiano y el español resulta evidente en los años treinta. Tras la Segunda Guerra Mundial se prolongó. La organización política de ambos países era de nuevo divergente, pero de forma inversa a la anterior: Italia se abrió a la democracia y se integró con rapidez en las nuevas organizaciones internacionales de los vencedores en la guerra, mientras que la dictadura franquista se quedó atrapada en la autarquía hasta 1959. Este distanciamiento entre ambos sistemas resulta patente si examinamos los contenidos ideológicos de los proyectos de seguridad social y el debate que los rodeó en Italia desde mediados de la década de 1940. Y, sin embargo, las asimetrías se difuminan si analizamos la praxis operativa concreta. En Italia, durante la segunda posguerra e incluso hasta los años setenta, las políticas sociales se vieron condicionadas por la herencia del período fascista y por la fuerte presencia de los grandes organismos públicos que habían sobrevivido a la contienda, cuya historia en el período posterior al fascismo ha sido reconstruida por la historiografía. Al mismo tiempo, todo apunta a que en la España franquista, las políticas sociales cayeron bajo la influencia del INP y de sus directivos y fueron relativamente continuistas con respecto al pasado, al menos hasta la Transición. El reflejo de esa influencia fue la expansión de los seguros sociales en la década de 1940 y el hecho de que se retomaran algunos proyectos en los que había trabajado el INP bajo la Segunda República. Hechas estas matizaciones, no se puede dudar de que el modelo de gestión de la seguridad social que finalmente vio la luz en la España franquista se diferenció de manera significativa respecto a las propuestas y prácticas republicanas y dio lugar a un sistema una vez más fragmentado desde el punto de vista

unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; Francisco COMÍN: «Las fases históricas...», pp. 65-92; Josefina CUESTA: «La previsión social...», p. 204; Jerònia PONS-PONS y Javier SILVESTRE RODRÍGUEZ (eds.): *Los orígenes del Estado del Bienestar...*

²¹ Mercedes SAMANEGO BONEU: *Los Seguros Sociales...*, y Josefina CUESTA: «La previsión social...», pp. 205-206.

administrativo y con una limitada cobertura de riesgos²². Precisamente por esto, la acción social del primer franquismo se aproximó al sistema levantado por el fascismo italiano y heredado por la democracia italiana. En caso emblemático fue el sistema sanitario. En España, las mutualidades sindicales organizadas en 1941 coexistieron con el seguro de enfermedad de 1942. En Italia, el sistema de mutualidades, establecido en la década de 1930, sobrevivió durante décadas al acabar la Segunda Guerra Mundial. En el campo de la previsión, ambos países consolidaron un mecanismo articulado por un conjunto de seguros obligatorios, que se extendían desde el trabajador a su familia, en vez de aplicar el modelo Beveridge, conocido y discutido en ambos países²³. En definitiva, hay que concluir que las políticas sociales española e italiana se caracterizaron desde la década de 1940 por la presencia de fuertes elementos de continuidad con el pasado, de modo que se atenuaron en la práctica, al menos en parte, las diferencias que separaban a ambos países en el plano de los principios inspiradores.

Por otro lado, el primer giro importante que experimentó el sistema de protección social en ambos países después de la guerra ocurrió en fechas semejantes, a comienzos de la década de 1960. Por entonces Italia se convirtió definitivamente en un país industrial. El desarrollo económico proporcionó recursos que se podían destinar al bienestar, consintiendo que los primeros gobiernos de centro-izquierda de esa década propusieran amplias reformas sociales. Por su parte, el régimen franquista abandonó cualquier atisbo de autarquía en 1959 y, en el nuevo contexto, intentó reformar el sistema de protección social. Los resultados concretos fueron distintos en ambos países. En España, la pugna entre los diversos grupos de poder del régimen frustró el intento de hacer más homogéneo el sistema de protección social, al tiempo que el esfuerzo hacendístico siguió siendo limitado, en contradicción evidente

²² Arturo ÁLVAREZ ROSETE: «Elaborados con calma, Ejecutados con prisa...», en Santiago CASTILLO y Rafael RUZAFÁ (eds.): *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 235-264.

²³ Penalizando, por otra parte, a la mano de obra femenina. Lina GÁLVEZ-MUÑOZ: «Paro sin seguro de desempleo: la lucha contra la desocupación durante el primer franquismo (1939-1961)», *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4 (2010), pp. 251-254.

con el principio redistributivo predominante entonces en buena parte de Europa. Por el contrario, en Italia la seguridad social sí se amplió, aunque conservase una tendencia a la fragmentación y al desequilibrio entre las diferentes categorías de beneficiarios, a la vez que privilegiaba las pensiones de jubilación en detrimento de la sanidad o la asistencia social.

Por último, la evolución de las políticas sociales italiana y española se cruzaron efectivamente a finales de la década de 1970. En Italia fue la década de la reforma del sistema asistencial, transferido de la Obra Nacional de la Maternidad y la Infancia (OMNI) a las regiones, y de la reforma sanitaria, con la constitución del Servicio Sanitario Nacional (SSN), una y otra fundadas en el principio de universalidad²⁴. En España, tras el regreso de la democracia, se dieron las condiciones para el desarrollo de un Estado del Bienestar que pretendía cubrir a toda la población, después de la última reforma del sistema de protección social iniciada por la dictadura en 1972, por el empuje de la cada vez menos evitable comparación con el resto de Europa²⁵. La edificación del Estado del Bienestar supuso el fin de los grandes organismos que habían gestionado las políticas sociales. En 1978 se clausuró en España el INP, el mismo año en el que la creación de la SSN en Italia conducía a la superación de la lógica de las mutualidades profesionales y tres años después del cierre de la ONMI y el fin de su monopolio de la protección a la infancia.

Hay que destacar que la adhesión a un sistema de bienestar universalista por parte de ambos países en la década de 1970 tuvo lugar cuando en el curso de la crisis económica internacional se estaba empezando a leer el universalismo en términos negativos. Tanto en España como en Italia, el Estado del Bienestar se enfrentó desde su génesis con el problema, todavía hoy abierto, de sus sostenibilidad económica²⁶.

²⁴ Ignazio MASULLI: *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, Bolonia, Clueb, 2003.

²⁵ María E. MARTÍNEZ QUINTERO: «El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la seguridad social franquista», en Santiago CASTILLO y Rafael RUZAFÁ: *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009, p. 290.

²⁶ Francisco COMÍN: «Las fases históricas...»; Maurizio FERRERA, Valeria FARGION y Matteo JESSOULA: *Alle radici del Welfare. Origini e futuro di un modello squi-*

La acción desde abajo y el desarrollo de las políticas sociales

En su libro *La società volontaria e solidale*, Maurizio Degl'Innocenti, al reconstruir el desarrollo de las políticas sociales, desplaza el análisis del Estado a las funciones llevadas a cabo por la sociedad civil y subraya, sobre todo, la importancia de la solidaridad mutualista y libre que se difundió en Europa en la segunda mitad del siglo XIX. Esa solidaridad tuvo especial impacto en el ámbito de la sanidad y afectó además de los obreros, a «artesanos, comerciantes y empleados»²⁷. Por medio de investigaciones sistemáticas en la historia del trabajo y del mutualismo, como la de Degl'Innocenti y la de otros autores, se ha detectado la importancia de la acción social llevada a cabo desde abajo, por medio de las sociedades de socorros mutuos y de los sindicatos.

Tanto en España como en Italia, la solidaridad y el mutualismo precedieron al Estado en la obra social, desarrollando una acción de amplio alcance tanto en el ámbito agrícola como en el industrial²⁸. Las investigaciones realizadas sobre algunos sectores profesionales específicos dejan pocas dudas al respecto. Nos referimos, en el caso español, por ejemplo, a trabajos sobre la industria marítima y conservera o sobre el sector ganadero²⁹. Se trata de estudios que, entre otras cosas, revelan en el mundo de los socio-

librato, Venecia, Marsilio, 2012, y Fulvio CONTI y Gianni SILEI: *Breve storia dello Stato sociale...*, pp. 103-188.

²⁷ Maurizio DEGL'INNOCENTI: *La società volontaria e solidale. Il cantiere del Welfare pubblico e privato*, Manduria, Lacaita, 2012, p. 34.

²⁸ Santiago CASTILLO (ed.): *Solidaridad desde abajo: Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, UGT-Centro de Estudios Históricos, 1994; Elena MAZA ZORRILLA (ed.): *Asociacionismo en la España contemporánea. Vertientes y análisis interdisciplinar*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2003, y más recientemente íd.: *Asociacionismo en la España Franquista*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011; Luigi TOMASSINI: «Mutual Benefit Societies in Italy 1861-1922», en Marcel VAN DER LINDEN (ed.): *Social Security Mutualism. The Comparative History of Mutual Benefit Societies*, Berna, Peter Lang 1996, pp. 225-271.

²⁹ Luisa MUÑOZ ABELEDO: «La protección social a los trabajadores de industrias marítimas 1900-1936», pp. 155-175, y Margarita VILAR-RODRÍGUEZ: «La cobertura social al margen del Estado: asociacionismo obrero y socorros mutuos en Galicia (c. 1839-1935)», pp. 179-205, ambas en *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4 (2010).

ros mutuos de ambos países un elemento diferencial de género, *a priori* inesperado. De modo semejante a lo descubierto para Italia por Degl'Innocenti, Muñoz Abeledo refleja el elevado interés que suscitó el mutualismo entre la mano de obra femenina en España. Se trataba, dice esta autora, de un factor potente de emancipación de la mujer en una sociedad como la española, en la que no hubo avances significativos en la política social relativa a las mujeres hasta la Segunda República. La participación de las trabajadoras en iniciativas mutualistas revistió una relevancia adicional por cuanto que estas se mostraron tanto en España como en Italia reticentes a contratar cualquier tipo de seguros, a causa de sus bajos ingresos y de la precariedad de sus puestos de trabajo.

Investigaciones analíticas, como la acometida por Vilar sobre las formas de solidaridad practicada entre los campesinos gallegos, descubren otro de los rasgos característicos del mutualismo y base de su éxito: su mayor ductilidad en relación con las políticas estatales, su capacidad de adaptarse a realidades económicas, territoriales y sociales muy variadas.

En cualquier caso, desde comienzos del siglo xx, la solidaridad social tuvo que enfrentarse a la competencia creciente del Estado y tuvo que ceder terreno en determinados periodos, para resurgir cuando se produjo un repliegue de la intervención pública. En general, se puede sostener que puso de manifiesto una gran capacidad de resistencia en el tiempo, incluso bajo regímenes fuertemente autoritarios, como pone de manifiesto Dolores de la Calle en su estudio del fenómeno bajo el régimen franquista. De la Calle concluye, de hecho, que el mutualismo, pese a sus complicadas relaciones con el INP, logró mantenerse bajo la dictadura, pasando a ofrecer sistemas de seguros paralelos a los gestionados por el Instituto. Eso fue posible porque representó un recurso financiero para el franquismo y un activo para la política económica central en relación con los espacios locales³⁰.

También los estudios sobre Italia destacan el papel fundamental de los socorros mutuos, en especial durante el periodo liberal, cuando las sociedades llegaron a reunir cerca de un millón de

³⁰ María Dolores DE LA CALLE VELASCO: «Mutualidades laborales en el régimen de Franco», *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4 (2010), pp. 209-226.

miembros, no obstante la fuerte competencia ejercida por la red asistencial eclesiástica, que constituía a su manera una forma de organización de las políticas sociales por parte de la sociedad civil, en concurrencia con el Estado. La difusión de la solidaridad social en Italia se apoyó, entonces y ahora, en la estructura flexible del sistema y se concentró, sobre todo, en la protección sanitaria³¹.

Las trayectorias del mutualismo español e italiano divergieron, por el contrario, en la década de 1920. El fascismo, ascendido al poder en 1922, decidió dismantelar las sociedades de socorros mutuos, que habían mantenido estrechos vínculos con el movimiento socialista. Las sociedades fueron, primero, atacadas por el *squadrismo* y, después, sometidas al control del régimen mediante la sustitución de sus directivas. La Società di Mutuo soccorso Cesare Pozzo, creada en el sector ferroviario en 1877 y todavía hoy activa, constituye un caso muy representativo de esa evolución así como de la recuperación del mutualismo solidario tras el fascismo y hasta hoy en día, lo que nos lleva a la cuestión del notable desarrollo actual del «Tercer Sector» y remite a su vez a la cuestión de la dimensión local de las políticas sociales, a la que no puedo más hacer que esta referencia en un ensayo bibliográfico introductorio como el presente³².

Consideraciones finales

Intentaremos hacer en este punto algunas consideraciones a modo de conclusión en referencia a las preguntas con las que iniciábamos nuestra reflexión. Ante todo, resulta evidente que la comparación entre el desarrollo de las políticas sociales activas en la España y la Italia del siglo XX nos permite apreciar algunas similitudes

³¹ Luigi TOMASSINI: «Mutual Benefit Societies in Italy 1861-1922...», pp. 225-271; Dora MARUCCO: *Mutualismo e sistema politico...*, y Lia GHEZA FABBRI: *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, Turín, Giappichelli 2000.

³² Stefano MAGGI: *Mutuo soccorso Cesare Pozzo. 140 anni di solidarietà (1877-2017)*, Bologna, Il Mulino, 2017; de manera análoga para España: Antonio PLAZA PLAZA: *El sindicalismo ferroviario en España de las sociedades mutualistas a los sindicatos de industria (1870-1936)*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2012.

y, al tiempo, claras «asimetrías». Hemos arrancado del examen del papel del Estado y de las instituciones públicas en la fase de construcción de las políticas sociales y hasta la construcción del Estado del Bienestar, puesto que ese ha sido el centro por excelencia de las investigaciones llevadas a cabo por los historiadores tanto italianos como españoles.

Podemos avanzar la hipótesis de que ese interés diferencial ha sido en parte el producto de la influencia ejercida por las ciencias sociales, que han hecho del papel del Estado en el desarrollo de la protección social uno de los ejes de sus modelos teóricos. En cualquier caso, la historiografía ha desarrollado los estudios sobre el Estado en este campo siguiendo fórmulas e itinerarios propios. Ha dirigido su mirada al desarrollo de la legislación, al examen específicos de los grandes organismos nacionales y a la financiación de las políticas públicas.

Desde el punto de vista del papel del Estado, las «simetrías» son especialmente claras en dos periodos: durante la época de desarrollo inicial de las políticas públicas de protección social, entre la década de 1880 y los años veinte, y desde finales de los setenta hasta hoy. Si en el primer periodo los avances de la legislación social y la creación de organismos de tutela tuvieron una cronología y adoptaron fórmulas semejantes, en el segundo se produjo en diferentes planos la construcción del Estado del Bienestar en ambos países. En España el proceso siguió al fin de la dictadura franquista, mientras que en Italia tuvo lugar de la mano de reformas profundas en el campo de la asistencia y de la sanidad que desmantelaron las instituciones heredadas del Estado social del fascismo.

Más compleja se revela, por el contrario, la comparación en otros periodos, pese a que quepa identificar algunas analogías: por ejemplo en relación con el funcionamiento de algunos aparatos del Estado social italiano en la década de 1930 y del primer franquismo antes de 1959.

En cualquier caso, el análisis confirma la tardía edificación del Estado del Bienestar en Italia y en España y otros rasgos comunes como la infrafinanciación de las políticas sociales, la perduración en el tiempo de formas de protección fragmentadas y un elevado clientelismo, muy evidente sobre todo en la acción desempeñada en momentos distintos por los sindicatos verticales españoles y por los sindicatos fascistas italianos.

Las aportaciones de la historiografía resultan sobre todo significativas a la hora de subrayar y otorgar valor a las iniciativas sociales «desde abajo» y, en especial, a las sociedades de socorros mutuos, a los sindicatos e incluso al ahora llamado «Tercer Sector». Reviste particular relieve en este contexto una cronología que, por una parte, va de finales de siglo XIX a la década de 1920 y, por otra, se reanuda tras la crisis reciente del Estado del Bienestar. La historiografía ha llevado a cabo en este ámbito hallazgos relevantes en temas poco frecuentados por las ciencias sociales. Es de señalar, en concreto, la recuperación de experiencias autónomas en relación con las políticas nacionales en el plano local o las novedosas aperturas del campo a los estudios de género.

En conclusión, la historiografía ha enriquecido el conocimiento general del desarrollo del Estado social en España e Italia mediante la utilización de fuentes propias, poniendo de manifiesto las «simetrías» y «asimetrías» entre los dos casos nacionales y desvelando la pluralidad de medios y protagonistas de la acción social, otorgando así densidad y especificidad a los análisis generales.

No faltan, por supuesto, cuestiones apenas tratadas, muchas de ellas suscitadas por las investigaciones a las que hemos hecho referencia y que todavía esperan una nueva generación de estudios. Ante todo, el estudio de la relación entre las políticas sociales puestas en marcha a nivel nacional y las iniciativas adoptadas, tras 1919, por las principales organizaciones internacionales y transnacionales³³. Pero también el estudio de los técnicos del sistema de bienestar en todos los niveles —local, nacional, internacional— y de su bagaje cultural y su margen de acción. Finalmente, es preciso profundizar en el tema de la responsabilidad social de las empresas y del «Tercer Sector», calificados de socios potenciales del Estado en la fase actual de cuestionamiento de los fundamentos de las políticas sociales.

[Traducción del italiano: Juan Pan-Montojo]

³³ Aunque en España hay un amplio trabajo sobre la incidencia de la OIT en el mundo del trabajo: Josefina CUESTA: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.

