

## **Capítulo 3 El Estado de Bienestar en Alemania de la segunda Guerra Mundial hasta la Caída del Muro de Berlín**

Este capítulo tiene como objetivo analizar los cambios que sufrió el Estado de Bienestar desde la segunda Guerra Mundial hasta la reunificación alemana. Por otra parte, se mencionan algunos sucesos histórico-sociales ocurridos en ese periodo de tiempo y su repercusión en los asuntos sociales y políticos.

### **3.1 La situación de la Alemania de posguerra**

En 1945, como ya se ha mencionado anteriormente, la situación en Alemania era difícil. El país se encontraba una vez más como perdedora de una Guerra, desorganizada, devastada y sus ciudades principales, en ruinas. El punto de partida de Alemania estaba constituido, por los desastres de la Guerra. Cabe mencionar que Alemania en 1945 quedó dividida en cuatro zonas de ocupación, tres de estas zonas conformaron en mayo la República Federal de Alemania (RFA) y en octubre los soviéticos convierten su zona en la República Democrática de Alemania (RDA).

Las dos Guerras Mundiales y la severa depresión económica de los treinta produjeron un cambio profundo en la opinión pública alemana. Élite políticas y burocráticas se apresuraron a buscar soluciones adaptadas a tan nuevos problemas y demandas colectivas manifestados en demandas de mayor igualdad y seguridad. Ofrecieron el modelo keynesiano<sup>1</sup> como

---

<sup>1</sup> Se describe al keynesianismo como política económica estatal que conduce la demanda de bienes y servicios y en caso de necesidad de la economía la reactiva a través de un incremento

instrumento eficaz para curar los males del sistema vigente. El nuevo esquema parecía más representativo de los intereses del pueblo.<sup>2</sup> La creación de un banco central con amplia independencia, fue otra característica del desarrollo posbélico.

En el contexto internacional, a finales de 1949, el gobierno alemán consiguió de los aliados occidentales que quedara resuelto el problema de las reparaciones; en 1950 pudo tener un Ministerio de Asuntos Exteriores propio y en 1951 ingresó como miembro de pleno derecho en el Consejo de Europa. En 1952, concluyó el estado de ocupación de la Alemania occidental.

El planteamiento de la posibilidad de una cooperación europea en materia económica y militar y la propensión federalista nacida al comienzo de la posguerra hizo nacer el sentimiento de la necesidad de que se creara una cierta unidad europea. El ministro francés de Asuntos Exteriores, [Robert Schuman](#), asumió la idea relativa de colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo la dependencia de una autoridad común en el cuadro de una organización abierta al conjunto de los países europeos. La idea se basó en el objetivo de proponer "realizaciones concretas que sirvieran para crear una solidaridad de hecho" y sirvió como punto de

---

de los gastos públicos, es decir, evitar depresiones estimulando el empleo para evitar ciclos económicos, disponible en: <http://www.lateinamerika-studian.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-754.html>

<sup>2</sup> Manuel Jesús González. ¿Adonde va el sector público? Del Estado de Bienestar al Bienestar con menos Estado. (Madrid: Secretaría de Estado de Economía, 1994), 31.

partida para la [unidad europea](#).<sup>3</sup> Con esto se da inicio a lo que en la actualidad sería la Unión Europea de los 25.

Después de la segunda Guerra Mundial, los servicios de la seguridad social mejoraron. La reforma sobre la pensión de 1957 acopló las pensiones hacia un desarrollo general del salario, es decir, cuando las ganancias de una empresa se incrementaban, también incrementaba la pensión para los empleados, por lo tanto, se hacían ajustes en las reparticiones, pero estas también aplicaban a pensionados.

El control y planeamiento económico en la RDA se llevó a cabo por la Comisión Estatal de Planeación. Esta comisión fundó las bases de un plan económico con perspectivas a largo plazo, con grandes e importantes metas no solo económicas sino también políticas. Otra de sus funciones más importantes era la supervisión del cumplimiento de los planes.

El primer plan fue de cinco años (de 1951 hasta 1955), el cual dio grandes resultados de las metas propuestas, pues se duplicó la producción industrial debido a la ampliación de las industrias pesada y química.

La RDA desarrolló relaciones en vinculadas al plan económico con los países del bloque Este. En 1950 formó parte del Consejo de Ayuda Económica Recíproca ([Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe](#) (RGW)).

---

<sup>3</sup> Artehistoria s.v. Orígenes de Alemania Federal. (<http://www.artehistoria.com/frames.htm?...http://www.artehistoria.com/batallas/contextos/4880.htm>).

Kaufmann analiza el *focus* de la integración social, cual se vio caracterizado por las clases políticas que dieron camino a las políticas de bienestar dirigidas al bienestar de individuos y derechos sociales individuales. El seguro de vejez, se tornó en una cuestión de relaciones entre generaciones, y la implementación de servicios sociales se convirtió en el *focus* principal de la política social. Pero, ningún nuevo concepto de política social emergió de tal forma que pudiera expresar la unidad de la sociedad.<sup>4</sup>

Sin embargo, es en la posguerra, cuando la política social se tornó gradualmente de ser una política para empleados, a una política para toda la población de la sociedad individualizada.

Los problemas de reconstrucción en 1945, eran gravísimos. En cuanto a la población: Berlín que en 1930 era con cinco millones de habitantes la mayor ciudad del continente europeo, en los tiempos de posguerra solo tenía tres. En 1930 también, un tercio de los nacidos en la antigua capital moría a causa de la precariedad de las condiciones de vida, un ejemplo de esto es la cifra de calorías en la alimentación cual se redujo a tan sólo un tercio del nivel considerado normal. Las ciudades quedaron destruidas. De los diecisiete millones de alemanes que vivían en los territorios del Este, algo más de tres murieron por la guerra o las expulsiones en la fase bélica final; apenas dos millones permanecieron en los lugares donde vivían y el resto se refugió en las regiones occidentales.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Arthistoria, s.v. Ibid.

<sup>5</sup> Arthistoria, s.v. Ibid.

En Alemania, las ideas anti-intervencionistas mantuvieron su vigencia en la posguerra. El “milagro alemán” (Wirtschaftswunder) y la influencia benéfica de Ludwig Erhard parecieron obstaculizar la cómoda instalación del modelo keynesiano en los círculos responsables de la política económica. La instauración de nuevos mecanismos de mercado fue resultado de la liberación, lo que como consecuencia provocó el gran despegue de la Alemania occidental.<sup>6</sup>

Para 1946, se empezaron a tomar decisiones que hicieron posible la recuperación económica. [Ludwig Erhard](#), ministro de economía, creó disposiciones fundamentales que estuvieron en el origen de la recuperación económica alemana.

La política de Erhard era la de una economía de mercado. Las tesis económicas de Erhard eran coincidentes con las de un grupo de economistas, entre los que figuraron Ropke, Eucken y Hayek, partidarios de "un orden social y económico fundamentalmente libre, pero también socialmente responsable, asegurado por un Estado fuerte". La reforma monetaria no sólo tuvo unas importantes consecuencias desde el punto de vista económico, sino también desde el político.<sup>7</sup>

Estas disposiciones consistieron en una reforma monetaria que introdujo un nuevo signo monetario: el “marco alemán” (deutsche Mark), la abolición del racionamiento y de todas las restricciones.

---

<sup>6</sup> González, 106.

<sup>7</sup> Artehistoria, s.v. Ibid.

La construcción de viviendas, estimulada por una disposición de 1950, fue uno de los principales motores de la economía. A partir de 1955 y durante toda la segunda mitad de la década, el crecimiento anual alemán fue ya superior al 7%.<sup>8</sup>

El marco alemán, se introdujo en las zonas occidentales de ocupación pocos días después de la Reforma de la Moneda (Währungsreform). Sin embargo, como reacción, la noche del 24 de Junio de 1948, las tropas soviéticas bloquearon las vías de acceso hacia Berlín del Oeste y suspendieron el funcionamiento del organismo de control interaliado.<sup>9</sup>

La URSS que había violado de forma sistemática los principios del gobierno cuatripartito de Alemania y el principio de la libre determinación de los pueblos, restringió la provisión de gas y energía de los sectores del oeste, intentando presionar por medio de un bloqueo total de la parte oeste de la ciudad a las potencias occidentales, ante el resignante plan de la creación de un segundo estado. Dejando como única opción el procedimiento de aprovisionamiento aéreo.<sup>10</sup>

### **3.2 El bloqueo de Berlín**

---

<sup>8</sup> Artehistoria, s.v. Ludwig Erhard. (<http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/batallas/contextos/4880.htm>).

<sup>9</sup> Artehistoria, s.v. Berlín, Alemania y la cuestión europea. (<http://www.artehistoria.com/frames....htm?http://www.artehistoria.com/batallas/contextos/4880.htm>).

<sup>10</sup> Museo Histórico alemán, s.v. Berliner Blockade. (<http://www.dhm.de/lemo/html/Nachkriegs...jahre/EntstehungZweierDeutscherStaaten/berlinBlockadeUndLuftbruecke.html>) (Traducción propia).

Entre la guerra o la cesión las potencias decidieron realizar el suministro mediante aviones. Berlín se había convertido en la imposibilidad de entenderse en una administración compartida de los vencedores. Su situación en esos momentos era catastrófica: el 20% de los edificios estaba destruido y un 50% más eran casi inhabitables; el 40% de la industria había sido desmantelada por los soviéticos y la producción se había reducido a la mitad.<sup>11</sup>

Durante un año, Berlín recibió suministros exclusivamente por aire. Los dos aeropuertos berlineses triplicaron el tráfico aéreo de Nueva York y recibieron 2.200.000 toneladas de avituallamientos (un 27% estuvo formado por carbón). En junio de 1949, los soviéticos levantaron el bloqueo. Mientras tanto, la ruptura definitiva entre los aliados tuvo como consecuencia la creación de dos Estados alemanes.<sup>12</sup>

### **3. 3 Plan Marshall**

Los años 50's se caracterizan por el alto crecimiento económico, logrado por la reforma a la moneda de 1948, el fenómeno del milagro económico y la ayuda del Plan Marshall.<sup>13</sup>

En julio de 1947, George C. Marshall, propone un programa de rescate para Europa. Este consistía en reparar económicamente a diversos países de Europa por las consecuencias de la Guerra, incluía las zonas de ocupación

---

<sup>11</sup> Museo Histórico alemán, s.v. Ibid. (Traducción propia).

<sup>12</sup> Museo Histórico alemán, s.v. Ibid. (Traducción propia).

<sup>13</sup> Mary Fulbrook. A concise History of Germany. (New York: Cambridge University Press, 1991) 228.

alemanas. Otro de los objetivos principales era contrarrestar el avance del comunismo. La única condición era participar en un único plan económico.

Para Estados Unidos el Plan Marshall implicaba la reconstrucción de la economía y la estabilidad europeas. Mientras que los países europeos occidentales estaban necesitados de alimentación y de ayuda para recomponer su capacidad industrial, en un momento en que carecían por completo de capacidad económica el Plan Marshall les resultaba imprescindible para ambos propósitos.

Desde 1948 hasta 1952, los países pro-occidentales de Europa obtuvieron 12.400 millones de dólares, repartidos de una forma muy desigual: [Gran Bretaña](#) obtuvo el 24%; [Francia](#), el 20; [Italia](#), el 11; [Alemania occidental](#), el 10 y los Países Bajos, el 8.<sup>14</sup>

Después del bloqueo de Berlín, las potencias occidentales autorizaron a los once Länder de la Alemania occidental a unirse como federación.<sup>15</sup> Esta federación se crea a partir de un texto constitucional. Un acuerdo firmado por los aliados en abril de 1949, permitió que Alemania occidental pudiera regirse de una manera por completo autónoma, aunque tuviera que permanecer de momento desarmada y viera su política exterior sometida a los designios de los vencedores.

---

<sup>14</sup> Museo Histórico alemán, s.v. Wiederaufbau und Wirtschaft. (Traducción propia).

<sup>15</sup> Museo Histórico alemán, s.v. Berliner Blockade. (Traducción propia).



Berlín occidental no se integró como un Land más en Alemania federal, debido a las circunstancias, y permaneció con una peculiar organización política. La ley fundamental fue aprobada en agosto de 1949. En octubre, la URSS replicó, convirtiendo la zona ocupada por ella en una nueva entidad política, la [República Democrática Alemana](#), caracterizada por una organización centralizada.

La coalición conservadora, alentó a una política de crecimiento basada en la moderación salarial y el fomento del ahorro (es decir, lograr una estabilidad de precios y acumulación de capital). El crecimiento económico de los 50's y 60's consolidó el principio de la economía social de mercado.

Como respuesta al Plan Marshall la Unión Soviética, Polonia, Rumania, Bulgaria, Hungría y Checoslovaquia fundan el 25 de enero de 1949 un Consejo de ayuda económica recíproca (RGW). La RDA ingresa al Consejo en 1950. A través de la coordinación de planes económicos de las naciones y de la producción, el consejo busca avances y bienestar para sus miembros. El intento del jefe de gobierno soviético Nikita S. Kruschchov de introducir un plan económico extra – estatal fracasó en 1962.<sup>16</sup>

Los primeros acercamientos hacia el Este, estaban hechos debido a la Ostpolitik de los 70's, esto traería consecuencias positivas que en un determinado plazo darían lugar a la reunificación.

---

<sup>16</sup>

<http://www.hdg.de/lemo/html/DasGeteilteDeutschland/DieZuspitzungDesKaltenKrieges/Teilung..Deutschlands/ratFuerGegenseitigeWirtschaftshilfe.html>

Las ideas de Keynes y Beveridge, fueron positivas a la sobrevivencia del Estado de Bienestar las cuatro décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1970, aparecían ritmos de crecimiento y también nuevos problemas: inflaciones persistentes y pobres tasas de desarrollo económico, aunado al problema del desempleo se desataron críticas antikeynesianas y agudizó ideas de economistas pro-mercado.<sup>17</sup>

A la luz de la nueva macroeconomía keynesiana, una política fiscal de contención de impuestos y aumento de gasto parecía la receta idónea para tratar las crisis. Es decir, que el gobierno gastara más de lo que ingresa, y mantiene una política monetaria estricta, debe tomar la diferencia para financiar su déficit.<sup>18</sup>

Durante la década de 1970 y comienzos de la siguiente, el Estado de Bienestar entró en crisis. Los distintos sistemas de protección, basados en altos gastos sociales, no podían mantenerse con pobres tasas de crecimiento económico. Por eso, se inició un proceso de reconsideración y cambio en la estructura del Estado de Bienestar.

Los gastos de protección social en Alemania Occidental medido en porcentaje sobre PIB.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> González, 117.

<sup>18</sup> Ibid, 32.

<sup>19</sup> Ibid, 90, anexo 27.

<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
21,5%	28,6%	26,4%

Al analizar la gráfica anterior, se llega a la conclusión de que el crecimiento de la participación del gasto social en el PIB, ha disminuido, sin embargo se sigue manteniendo. Se considera también que Alemania corresponde a los Estados con niveles protectores tradicionalmente altos que han moderado enormemente sus tasas de participación de dichos gastos en el PIB.

### **3.4 1983 – 1990 La era Kohl y la Reunificación de Alemania**

Helmut Kohl, canciller federal entre 1982 y 1998, mantuvo la apertura hacia el Este, una simple prueba de ello son los préstamos a la Alemania comunista, de este modo, las relaciones entre las dos Alemanias se hicieron más estrechas. Otra prueba más fue que en 1983 hubo 5 millones de visitantes occidentales a la Oriental y 1.6 orientales a la Occidental y ya en 1988 40.000 disidentes pudieron traspasar la frontera como contrapartida de la ayuda económica occidental.<sup>20</sup>

### **3.5 1990 Tras la caída del Muro de Berlín, la anexión del Este**

---

<sup>20</sup> Diethelm Prowe, Kohl and the German Reunification Era, [Review Article], Ed. Cartelon College (1997).

La reunificación alemana se llevó a cabo en octubre de 1990, después de once meses de negociación. En noviembre de 1989 Kohl presentó una declaración de diez puntos de los que los cuatro primeros contenían promesas de colaboración económica para las reformas en Alemania del Este y los otros seis eran seguridades dirigidas a los socios de la [Unión Europea](#).<sup>21</sup>

El SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) quiso entonces elaborar una nueva Constitución en la que aparecieran reivindicaciones sociales y la neutralidad pero el procedimiento de unificación al que se llegó fue una simple ampliación de la República Federal.

A mediados de 1991 había alrededor de 850.000 desempleados, y tan solo dos millones tenían trabajo parcial, esto como consecuencia de la reunificación, ya que Alemania del Este presentaba un panorama de bancarrota e incompetencia ante la Alemania Occidental. Había también una gran diferencia salarial, ya que los salarios del Este eran 40% inferiores a los occidentales. Otros de los grandes problemas sociales nacían de la "desestasis", es decir de la depuración de los antiguos colaboradores de la policía política ("Stasi") o de la recepción de oleadas de inmigrantes que Alemania no podía dejar de acoger porque a ello venía obligada por su propia legislación.<sup>22</sup>

Sin embargo, Alemania tenía a su disposición un potencial económico estable. Había sido el motor del crecimiento europeo y uno de los tres más

---

<sup>21</sup> Arthistoria, s.v. Caído el Muro de Berlín.

<sup>22</sup> Arthistoria, s.v. Caído el Muro de Berlín.

importantes del mundo y podía permitirse un empréstito por valor del 5% de su PIB para financiar la absorción de Alemania del Este. El sistema económico demostró tener capacidad de responder al reto. La construcción de un nuevo Berlín como capital fue una prueba de ello.