

Sobre los orígenes del Estado social en España

M. Dolores de la Calle Velasco

1. Consideraciones previas

Desde las leyes de Bismarck, a finales del siglo XIX, algunos países europeos van asumiendo progresivamente responsabilidades de índole social. Derribados poco a poco los obstáculos que se oponían a la nacionalización de políticas sociales, nacen los organismos destinados a estudiar y garantizar soluciones a la nueva situación: se habilita, así, el personal adecuado y la infraestructura administrativa inherente. Es como si una pesada y compleja maquinaria empezara a moverse sin conocer debidamente su funcionamiento o su alcance. La Europa industrial prodiga esfuerzos para ir configurando paulatinamente un sistema de prestaciones sociales. Se prepara la eclosión del *Welfare State*, que tiene lugar después de la Segunda Guerra Mundial.

A partir de los años setenta, los estudiosos del Estado del Bienestar empiezan a investigar los factores determinantes de la aparición de las políticas sociales y las razones de su crisis posterior.

Estas consideraciones se centran en el primer grupo de los estudios citados, los concernientes a los orígenes del reformismo, el grueso de cuyas interpretaciones gira en torno a tres grandes ejes: económicos y fiscales, políticos y burocráticos e ideológicos o culturales.

Varios son los trabajos que vinculan el desarrollo económico con el aumento de prestaciones sociales. Wilensky ¹, tras su análisis sobre

¹ H. WILENSKY, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, 1975.

64 países, considera que la protección social en su origen complementa de manera natural el desarrollo económico y sus efectos demográficos. Más tarde aceleran el proceso la interacción de los juicios de la élite política, las presiones sociales y el mismo funcionamiento del aparato administrativo. Esencial es también el factor económico para el conjunto del pensamiento neomarxista. Constituyen aportaciones de interés, en este sentido, las obras de Poulantzas en Francia, a'Connor en Estados Unidos, Offe en Alemania y Gough en Gran Bretaña ².

Las investigaciones de P. Flora y J. Alber ³ sobre implantación de sistemas de seguridad social matizan la hipótesis del factor económico como elemento generador. A su juicio, el incremento de la protección social se debe al efecto combinado del desarrollo socioeconómico y de presiones políticas. La variable de los valores y de la cultura se utiliza para explicar la diversificación de los sistemas de *Welfare* en diferentes Estados. En las décadas de los ochenta y noventa se llega a considerar que algunos de los cambios introducidos en las políticas sociales tenían sus raíces en las transformaciones de los valores dominantes.

D. Ashford, en su estudio comparado sobre la aparición de los Estados del Bienestar ⁴, declara la necesidad de trabajos históricos institucionales y políticos de cada país, como condicionantes del futuro del Estado del Bienestar. Para construir nuevos vínculos operativos entre los Estados y las sociedades, considera imprescindible un cambio en las ideas, puesto que las protestas sociales y los factores económicos son importantes, pero no garantizan el nexo suficiente que explique el proceso de institucionalización de las políticas sociales.

T. Skocpol ⁵ apunta una visión ecléctica e integradora del poder socioeconómico, cultural y político en el desarrollo y evolución de los Estados del Bienestar. Simultáneamente respalda análisis dinámicos y enfoques históricos y comparativos.

² I. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's, 1973; C. OFFE, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MIT-Press Cambridge, 1984 (traducción castellana en Alianza, 1988), e I. GOUGH, *The Political Economy of the Welfare State*, London, 1979.

³ En P. FLORA y A. HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and in America*, New Brunswick, 1981.

⁴ D. E. ASHFORD, *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, 1989.

⁵ T. SKOCPOL, *Comparing National Systems of Social Provision: a Polity Centered Approach*, Washington DC, 1988.

Con estas interpretaciones, más la abundancia de estudios de historia comparada, resulta más fácil comprender la génesis del caso español, formular nuevas preguntas, cuestionar ciertas aseveraciones anteriores y, finalmente, comprobar que la línea seguida aquí fue bastante similar a la de otros países europeos ⁶.

Este objetivo preside mi reflexión sobre las principales instituciones encargadas de poner en marcha y gestionar los primeros programas sociales, porque constituyen un hito relevante para el desarrollo del Estado del Bienestar en España ⁷.

El punto de partida se sitúa en 1883. Con anterioridad Luxán y Madoz, en 1855, habían fracasado en sus propósitos acerca de una comisión encargada de recabar datos sobre las relaciones patronos-obreros. Pero es en 1883 cuando se crea por Real Decreto una «Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo». Reestructurada en 1890, pasa a denominarse sencillamente Comisión de Reformas Sociales (CRS). El paso siguiente, el proyecto de un Instituto de Trabajo, supone un nuevo fracaso en 1902. Pero en 1903 se funda el Instituto de Reformas Sociales (IRS), que consolida y acrecienta aquellos primeros pasos. En 1908 echa a andar el Instituto Nacional de Previsión, con el objeto de establecer los seguros sociales. Uno y otro serán absorbidos durante los años veinte por el Ministerio de Trabajo ⁸.

Estas son las instituciones que, en mayor o menor grado, participan en la promoción de las primeras medidas de protección social y laboral que constituyen el germen del Estado social español, tal y como aparece en el artículo 1.º de la Constitución de 1978.

⁶ P. FLORA, *The Development...*; D. ASHFORD, *La aparición de los Estados de Bienestar...*, y G. A. RITTSU, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, 1991.

⁷ Según Ashford tres condiciones previas son necesarias para la expansión del Estado del Bienestar: capacidades operativas presupuestarias y financieras, organización y personal administrativo específico para los problemas sociales e inadecuación de las capacidades locales para los servicios sociales.

⁸ Tomando como referencia a G. A. RITTSU, el concepto de Estado social utilizado incluye el sector de las relaciones laborales y de las organizaciones autónomas de empresarios y trabajadores que las protagonizan. En el Derecho se ha ido diferenciando el Derecho Social como disciplina específica del Estado social o de bienestar y el Derecho del Trabajo, pero en su origen ambos tienen raíces comunes en la «cuestión social», *El Estado social...*, cit., p. 35.

2. Las «ideas» en el reformismo social

Es bien conocido lo reciente de los estudios en España sobre reformismo y política social⁹. Hasta los años ochenta los historiadores no dedican suficiente atención a este asunto. El centenario de la Comisión de Reformas Sociales impulsa de manera considerable, aunque con limitaciones, los trabajos¹⁰.

Una buena parte de las investigaciones de estos primeros años vincula la creación de la CRS al miedo a las organizaciones obreras (la referencia a los acontecimientos de la Mano Negra era casi obligada). La explicación radica en la misma Exposición al Real Decreto de fundación de la CRS, que sin ambages alude a la conflictividad social y al consiguiente riesgo de agravamiento de los problemas laborales y sociales si los poderes públicos no toman medidas al respecto.

Por otro lado está la influencia de las ideas krauso-positivistas, útil para justificar su fracaso y, subsidiariamente, para conocer mejor el

⁹ F. MONTEHO, «De la Beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos», en *Espacio, Tiempo y Forma*, 1. 7, serie V, Historia Contemporánea, Madrid, 1994.

¹⁰ Con anterioridad se puede citar a M. C. IGLESIAS y A. ELORZA, *Burgueses y proletarios. Clase obrera y reforma social en la Restauración (1884-1889)*, Barcelona, 1973; *Studia Histórica*, Historia Contemporánea, 11,4, Salamanca, 1983, dedicado a «La Política Social del Estado en España. Centenario de la Comisión de Reformas Sociales». En *Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al bienestar social*, Madrid, 1985, y en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, 1990, se puede hallar una visión interesante del largo proceso evolutivo desde las formas de asistencia caritativas o benéficas hasta la previsión social. *Reformas Sociales. Información oral y escrita, publicada originariamente por la Comisión de Reformas Sociales*, edición facsímil, con introducción de S. CASTILLO, Madrid, 1985. De S. CASTILLO es también «El reformismo en la Restauración: del congreso sociológico de Valencia a la Comisión de Reformas Sociales», en *Estudios de Historia Social*, núm. 30, Madrid, 1984. Trabajos sobre diferentes comisiones provinciales se recogen en *Actas de los IV Coloquios de Historia. Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales*, Córdoba, 1987, y también en *Studia Histórica...* J. M. PALOMARES y M. C. FERNÁNDEZ, *La Comisión de Reformas Sociales y la Cuestión Social en Ferrol (1884-1903)*, Santiago, 1984; J. M. PALOMARES, C. MAHCOS, E. MAZA, C. RODRÍGUEZ y P. CAHASA, *La Comisión de Reformas Sociales y la condición obrera en Valladolid (1883-1903)*, Valladolid, 1985; B. HERRERO PUYUELO, *La Comisión de reformas sociales de Palencia, 1884-1903*, Valladolid, 1983. Obras generales: M. D. DE LA CALLE VELASCO, *La Comisión de Reformas Sociales. 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, 1989, y J. I. PALACIO MORAÑA, *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924)*, Madrid, 1988.

ambiente ideológico y cultural de los primeros balbucesos del reformismo español. El influjo del pensamiento reformista de una élite, concededora de la realidad social europea, cuenta desde el principio con seguidores. Pero era frecuente recurrir también a aspectos económicos y sociales. Yo misma valoré el papel de vanguardia desempeñado por dicha élite en la gestación de las reformas y resalté la importancia de la crisis económica, el fortalecimiento de las organizaciones obreras coincidente con la apertura del gobierno de Sagasta, y, tal vez, magnifiqué la idea del conflicto como generador del reformismo —no en vano su importancia era destacada una y otra vez por los mismos impulsores del reformismo, en cuyos discursos era un tópico, independientemente de su alcance.

Los estudios posteriores sobre las organizaciones obreras y las aportaciones hechas desde la sociología permiten ver hoy con más claridad el papel fundamental de las ideas como generadoras del intervencionismo social.

En 1990 Ana Guillén, a partir de las variables de Flora y Alber, afirma que en España ni el nivel de industrialización, ni la movilización política de la clase trabajadora, ni el desarrollo constitucional permitían justificar la política social:

«La justificación del intervencionismo estatal en temas sociales por parte de la clase política y de los intelectuales desde la década de 1880 en adelante, se explica mediante la emergencia de ideologías reformistas. Para entender el significado del término "reformismo" durante la Restauración son tres las tendencias ideológicas claves a considerar: el krausismo liberal, el catolicismo social y la corriente difusa del regeneracionismo»¹¹.

Coincido en que las «ideas reformistas» generan el cambio de valores de la élite y, consiguientemente, del primitivo intervencionismo estatal, pero también creo que en un proceso dinámico el propio desarrollo económico y social del país y las interacciones de los distintos actores en las instituciones contribuyen a cambiar y a perfilar la concepción del Estado y las propias reglamentaciones.

¹¹ A. GUILLÉN, *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): El papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas*, Estudios Working Papers, Madrid, 1990.

3. La CRS y la afirmación de la cuestión social

La Comisión de Reformas Sociales, en el momento de su creación, aparece estrechamente unida al grupo institucionista-krausista. Posteriormente, a partir de 1890, se pueden discernir las tres corrientes apuntadas por A. Guillén. La aportación de los conservadores y del catolicismo social a las primeras leyes laborales, e incluso a la creación del Instituto Nacional de Previsión, es significativa ¹².

En mi trabajo sobre la Comisión de Reformas Sociales ya señalaba la preparación de esta élite para llevar a cabo el proyecto. El grupo, vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, informado sobre los avances sociales en otros países y partidario de la armonía social, aprovecha el momento político propicio y funda una comisión de carácter informativo, asesor y consultivo en materia social. Gumersindo de Azcárate «sugiere» y Segismundo Moret, ministro de Gobernación con Posada Herrera, «ejecuta». La base teórica se la proporciona el krauso-positivismo y la concepción organicista de la sociedad. Con tales presupuestos, alcanzar el ideal de la armonía social parecía factible. A la vez, conscientes de los desequilibrios y desajustes sociales, consideran insuficiente el *laissez faire*, lo que no implica todavía la defensa de un intervencionismo estatal decidido. Azcárate, inspirador e impulsor de la CRS, y después del IRS, en los momentos iniciales se muestra convencido de que la solución al problema social debería provenir del individuo, la sociedad y el Estado ¹³. Conocedor de la gravedad de la situación, bien por sabida de otros países, bien por miedo a desenlaces no precisamente «armónicos», cree llegada la hora de actuar. Defiende la intervención del Estado con carácter tutelar o suplente del individuo y la sociedad. Bajo tales presupuestos nace la CRS. Sus trabajos reflejan los valores de quienes la promueven. No es, pues, la respuesta a una demanda social, sino la imposición de una idea, patente en el cuestionario, en los proyectos de ley y en todas sus actuaciones. El grupo sabe muy bien qué pretende y el camino que se debe seguir, no muy diferente, por otra parte, al de otros países en sus comienzos. Es nece-

¹² F. MONTEHO, «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, en *Revista de Trabajo*, núms. 59-60 y 60-61, Madrid, 1980 y 1981.

¹³ G. AZCÁRATE, «Estudios sobre el problema social», en *Estudios económicos y sociales*, Madrid, 1876, pp. 125-126.

sario conocer primero la realidad social y sus desajustes para poder legislar después.

La valoración de los logros de la CRS se ha venido haciendo de manera negativa: su nacimiento se había producido con retraso y sus resultados habían sido un fracaso. Pero ¿acaso podía la política social escapar del mito del fracaso? ¹⁴ Hoy se puede afirmar que la CRS no llega tarde. Más bien emerge como iniciativa minoritaria adelantada a las propias demandas sociales. Tal vez en esto radique el escaso eco despertado en la sociedad, el rechazo de las organizaciones obreras y la indiferencia generalizada de otros grupos ante la cuestión social.

Los resultados obtenidos son fruto del ahínco y la constancia de personas próximas al grupo, diseminadas por el país. Las comisiones provinciales y locales sólo funcionan donde alguien se preocupa de sacarlas adelante. Son representativos, en este sentido, los casos de Valencia y Oviedo con Eduardo Pérez Pujol y Adolfo Alvarez Buylla respectivamente. El voluntarismo y la iniciativa personal de esta élite consiguen generar una conciencia e introducir un cambio en los valores de la sociedad.

La valoración puede devenir positiva así considerada, en cuanto que posibilita la reflexión del tema, institucionaliza los estudios sociales en España y va introduciendo cambios en la mentalidad de una élite más preocupada por el análisis de los problemas sociales que por su represión; ofrece a sectores obreros la posibilidad de exponer públicamente su situación y permite a otros manifestar las diferencias o su oposición; los socialistas, que rechazaban la Comisión desde el guesdismo ¹⁵, se sirven de ella para difundir su programa -más tarde esta actitud inicial se transforma en apoyo al Instituto de Reformas Sociales y al Instituto Nacional de Previsión- o Estas dos últimas instituciones dan idea de cómo va avanzando y perfilándose el intervencionismo según cambian las circunstancias del país. Si las «ideas» son importantes para generar instituciones destinadas a poner en marcha la política social, la evolución de éstas habrá que explicarla en función de los

¹⁴ D. RINGROSE, *España 1700-1900: el mito del fracaso*, Madrid, 1996.

¹⁵ T. JIMÉNEZ ARAYA, «Notas a una edición crítica del informe de Jaime Vera», en *Burgueses y Proletarios*, Barcelona, 1973; M. PÉREZ LEDESMA, *Antonio Carcía Quejido y la Nueva Era. El pensamiento socialista en el último tercio del siglo XIX*, Madrid, 1974; A. ELORZA, «Los esquemas socialistas de Pablo Iglesias», y L. ARHANZ, «La producción ideológica de Pablo Iglesias. Ensayo de una clasificación», en *Sistema*, núm. 11, Madrid, 1975, y «El guesdismo de Pablo Iglesias en los informes a la Comisión de Reformas Sociales», en *Estudios de Historia Social*, núms. 8 y 9, Madrid, 1979.

cambios producidos, entre los que el diálogo con las distintas fuerzas sociales ocupa un lugar primordial.

4. 1890. Hacia la institucionalización de la reforma social

En 1890 el tema del intervencionismo cobra actualidad. La cuestión social pasa a primer plano en centros de discusión y debate -Academias, Círculos, Ateneos...- . La encíclica *Rerum Novarum* ¹⁶, la Conferencia de Berlín sobre el tema social, la celebración del 1.º de Mayo, el sufragio universal en España y -creo necesario añadir- la publicación de los primeros tomos con los resultados del cuestionario de la Comisión favorecen el proceso de maduración y de institucionalización de la reforma social.

Escasa atención ha merecido la reestructuración que por estas fechas se efectúa en la CRS. El hecho, a mi juicio, supone una respuesta institucional-administrativa a la nueva situación generada y el comienzo de una fase más operativa para la política social. La índole informativa de la CRS sufre una notable transformación. Sus competencias aumentan al encargarle la elaboración de los proyectos de ley, tanto los generados por propia iniciativa como los propuestos por el gobierno, siempre que tiendan a mejorar las condiciones sociales de los trabajadores y a potenciar la armonía social. De esta manera se convierte en un órgano consultivo del gobierno, con la obligación de asesorar, especialmente, sobre aquellos asuntos que éste le plantee. Así se explican los estudios de ciertas demandas obreras, como la encuesta sobre las ocho horas de trabajo, y el aumento del número de proyectos de ley llevados a cabo ¹⁷. Las tareas se incrementaban de forma significativa durante el mes de abril, ante la proximidad del 1.º de Mayo, prueba de la preocupación de las élites por la festividad, independientemente del grado de conflictividad o del peso específico de las organizaciones obreras. Como muestra del nivel de operatividad logrado citaré los proyectos de ley de inválidos de trabajo, del trabajo de mujeres y niños, de la respon-

¹⁶ F. MONTERO, *El primer catolicismo social y la "Rerum Nooarum» en España. 1889-1902*, Madrid, 1983.

¹⁷ *Contestaciones al interrogatorio formulado por la CR5 sobre la limitación de las horas de trabajo*, Madrid, 1891. Existe un volumen dedicado a *Dictámenes y proyectos de ley*, sin fecha de publicación, que recoge parte de los trabajos prelegislativos elaborados por la CRS.

sabilidad industrial, de jurados mixtos, tribunales industriales y de consejos de conciliación. Además, como consecuencia del análisis de los resultados de la información, pretende intervenir en la mejora de la habitación obrera; en la policía, higiene y salubridad de los talleres; reprimir el fraude en la administración y peso de las subsistencias; y propiciar medidas en pro del asociacionismo, el ahorro y los socorros mutuos ¹⁸.

Estos proyectos manifiestan una ideología reformista y un concepto de Estado diferente, preocupado de proteger a los más débiles, corregir algunos desajustes y potenciar medidas de armonía social. Lentamente, y sin pausas, van cambiando los objetivos originales y se pergeña una política social más amplia y de clara intervención del Estado. El paso de los Estados liberales a los democráticos sociales es igualmente lento en otros países. No era nada fácil cambiar formas de asistencia caritativas o benéficas por una política social coherente y coordinada, con interdependencia entre la asistencia social y los salarios ¹⁹.

El siglo XX comienza, así, en España con la aprobación de las leyes de accidentes de trabajo y de trabajo de mujeres y niños. Simultáneamente nacen las Juntas de Reformas Sociales ²⁰, organismos poco estudiados, tal vez por la dificultad de hallar fuentes o porque reiteradamente se ha dicho que no funcionaron. Pero su estudio está más que justificado, toda vez que fueron las primeras instituciones de descentralización e inspección que se perpetuarán en el IRS. Conocer sus componentes, las decisiones y la aportación al desarrollo corporativo reviste el mayor interés. Nos permitiría tener noticia sobre la incidencia de las primeras leyes, comprobar el comportamiento de las autoridades locales y municipales, saber si promovieron la participación y la asociación, el nivel de conflictividad en cada una de las localidades y su evolución a lo largo de los años. Es de suponer que la actividad no sería la misma

¹⁸ S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo, Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, 1994.

¹⁹ D. ASHFORD en *La aparición de los Estados...* da cuenta de las peculiaridades de estas transformaciones en Alemania, Francia, Suecia y Estados Unidos. Los procesos históricos perfilan y explican los modelos de Estado del Bienestar en cada país. La reforma educativa, que tanto preocupaba a nuestros protagonistas, también fue importante para los liberales franceses y británicos. Es fácil vincular las reformas educativas y las leyes sociales.

²⁰ F. RUBIO, «Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924», en *Espacio, Tiempo y Forma*, 1, Historia Contemporánea, Madrid, 1988.

en los primeros años del siglo que después de 1917, momento en que se agudiza el conflicto, aumenta el intervencionismo y se promulgan las polémicas normativas sobre la regulación del horario laboral. Por suerte he comprobado que en el programa del **III** Congreso de Historia Social, a celebrar en Vitoria en julio de 1997, se presentarán trabajos sobre el tema ²¹.

4.1. *Del Instituto de Trabajo al Instituto de Reformas Sociales*

Hay coincidencia al afirmar que la creación del Instituto de Reformas Sociales institucionaliza la reforma social ²². La aprobación de leyes reguladoras del trabajo de mujeres y niños o la de accidentes de trabajo despierta un cierto consenso entre las fuerzas políticas favorable a la intervención del Estado y a la creación de organismos destinados a poner en práctica los programas sociales. El Instituto de Reformas Sociales y, posteriormente, el Instituto Nacional de Previsión son resultado de este cambio de actitud.

Suele, sin embargo, omitirse el proyecto de creación, en 1902, de un Instituto de Trabajo, cuyo papel – a mi juicio significativo en este proceso– creo necesario resaltar. Al no resultar aprobado en el Senado, sus promotores publican todo el material elaborado en forma de libro. Este trabajo informa con precisión sobre cómo fue concebida la idea, a la vez que destaca el papel decisivo de la élite intelectual en la configuración del aparato administrativo. Canalejas, ministro de Agricultura, alcanza un pacto político, cuyo fin es poner en marcha un programa de reformas sociales. Convoca a varios profesores de Oviedo y les encarga el proyecto de un organismo administrativo con presupuesto y personal propios. Sus objetivos serían la elaboración de estadísticas del trabajo y las tareas de inspección, asesoramiento y divulgación de todo lo concerniente a legislación social.

En el discurso preliminar, Canalejas se declara partidario del intervencionismo estatal ²³ y obtiene el apoyo del sector de profesores que,

²¹ A. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, «El papel del Estado en la regulación de las relaciones laborales: la Junta de Reformas Sociales de Sevilla, 1904-1923», y M. A. MAHTINEZ, «La Junta Local de Reformas Sociales de San Sebastián y la aplicación de la legislación sociolaboral».

²² I. I. PALACIO MORENA, *La institucionalización...*, cito

²³ S. FORNER, *Canalejas y el partido liberal-democrático*, Madrid, 1993.

conocedores de la realidad social española y de los programas e instituciones sociales europeas, propugnan la necesidad de reformas educativas y sociales. Sus ideas toman como punto de referencia los informes de diversos organismos similares en Francia, Bélgica y Suiza ²⁴.

El proyecto aparece vinculado al Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y, por ende, separado del Ministerio de Gobernación. Posee un cierto grado de autonomía y descentralización, y participan en igual número obreros y empresarios. Su organigrama incluye a la Comisión de Reformas Sociales, el Consejo Superior del Trabajo, la Comisión Permanente, los Consejos locales, y el ministro de Agricultura más el director del Instituto, presidente y vocal, respectivamente, en todos los órganos. El personal técnico integra las secciones dedicadas al estudio, elaboración de informes, publicaciones, estadísticas y tareas de inspección.

Se trata de un proyecto de gran trascendencia para el estudio del mundo del trabajo y para asesorar al gobierno en materia de reformas sociales. No fue aprobado, en parte, por la crisis del gobierno de Sagasta, y, en parte, por las reticencias que suscitaba. De todas formas no se puede olvidar la importancia del debate suscitado en las Cortes con este motivo, e incluso la propaganda que con el libro hacen sus promotores para ir marcando nuevas pautas en el intervencionismo estatal. Gracias a ese debate se logra el clima de consenso necesario entre una amplia mayoría de los miembros de los partidos turnantes, como consecuencia del cual, en 1903, un Real Decreto crea el Instituto de Reformas Sociales.

El estudio más completo del Instituto de Reformas Sociales (IRS) se debe a J. I. Palacio Morena, quien, pese a no haber podido contar con su archivo, ha realizado un vaciado del Boletín que le ha permitido revelar el conjunto de actividades y trabajos. Lo considera un organismo más cercano de la sociedad civil que de la Administración (entidad abierta, poco burocratizada, con directrices y prácticas organizativas flexibles, autorreguladas y con capacidad de renovación). Representa, para él, la culminación de la trayectoria reformista iniciada por la Comisión de Reformas Sociales. Explica su institucionalización a partir del

²⁴ A. BUYLLA, A. POSADA Y L. MOROTE, *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, con prólogo de J. CANALEJAS, Y una *Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero*, por J. UÑA Y SAHTHOU, Madrid, 1902. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha realizado una edición facsímil con prólogo de Santiago CASTILLO en 1986.

desarrollo económico, del nivel de organización logrado por ciertas fuerzas sociales y del auge cultural generado tras el 98 en favor de la integración social. Valora de los fundadores su actividad, apertura y honda preocupación social. Las corrientes reformistas que concurren en él son institucionistas, católicos sociales y socialistas, lo que lo convierte en un centro de debate y confrontación de primer orden.

Existe, como puede verse, un ambiente propicio para el reformismo. Pero el establecimiento de estos organismos hubiera sido muy difícil de no haberse dado la confluencia de sectores reformistas diversos, deseosos de afrontar la cuestión social desde perspectivas diferentes. Estas instituciones demuestran que era posible la convivencia en su seno del corporativismo católico con el organicismo social y el reformismo obrero.

En consecuencia, no parece que el desarrollo económico o la presión de organizaciones obreras y patronales puedan explicar por sí solas la gestación de nuevas instituciones, al menos hasta la Primera Guerra Mundial. La creación del IRS, como luego la del Instituto Nacional de Previsión, debe más a las preocupaciones del grupo krausista, de los católicos sociales y de reformistas convencidos de los partidos turnantes, que al desarrollo industrial o político. Se trata del voluntarismo de una élite que no escatima esfuerzos para «modernizar» y en cierta manera «europeizar» España mediante medidas armonizadoras entre sociedad y Estado. El mismo Decreto de fundación del IRS muestra diferencias considerables respecto al anterior proyecto de Instituto, que pueden suponerse causadas por resistencias internas: la representación obrera y patronal es bastante inferior y pasa a depender de nuevo del Ministerio de Gobernación.

El Instituto se compone de 30 miembros designados por el gobierno, 12 elegidos a partes iguales por patronos y obreros, más la plantilla de personal técnico. Se echa de menos en este estudio un listado completo de los técnicos y vocales del IRS, pues resulta del mayor interés contar con datos cuantitativos sobre el número de funcionarios, especialmente los encargados de asuntos sociales, similares a los ofrecidos por los estudios de historia comparada. No obstante, la misma dinámica de las instituciones favorece la configuración de un sector especializado en temas sociales y de inspección, cuidado sobremedida en el caso del IRS.

Los nombres de algunos de los designados por el gobierno dan idea de hasta dónde podía llegar el reformismo en España: Azcárate, pre-

sidente; Moret, P. Moreno Rodríguez, R. Fernández Villaverde, V. Santamaría de Paredes, Rafael Salillas y Fermín Hernández Iglesias, antiguos vocales de la CRS; además de Echegaray, Melquiades Alvarez, futuro presidente del partido reformista, Í. M. Piernas y Hurtado, economista de la Institución Libre de Enseñanza, y José Maluquer y Salvador, responsable después del proyecto del Instituto Nacional de Previsión. Las secciones administrativas están a cargo de personalidades reformistas. De la primera sección, Legislación, información y bibliografía, se encarga Adolfo G. Posada, sociólogo y profesor de Derecho Político de Oviedo; de la segunda, Inspección, José Marvá; y de la tercera, Estadística, Adolfo A. Buylla, profesor de Economía Política en Oviedo, amigo de Adolfo Posada y colaboradores ambos en el proyecto del Instituto de Trabajo. Finalmente los auxiliares son Juan Uña y Sarthou y Constantino Bernaldo de Quirós.

Este organismo promueve la movilización de fuerzas y organizaciones sociales, para conseguir su aportación a la reforma social. Tuvo dificultades para elaborar el censo de asociaciones, preocupación constante a lo largo de su historia. Sólo un estudio pormenorizado de las Juntas de Reformas Sociales puede deparar la evaluación de los resultados obtenidos²⁵. De todas formas el solo hecho de crear un organismo especializado para asesorar al gobierno y a los sectores sociales, con capacidad de efectuar investigaciones, estadísticas y tareas de inspección en materia sociolaboral es ya de por sí importante. El IRS mantiene un diálogo constante con las distintas fuerzas sociales para resolver dudas y asesorar en las primeras leyes sobre accidentes de trabajo, trabajo de mujeres y niños y descanso dominical. Ofrece apoyo técnico, elabora informes de trabajo en las minas, jornada laboral, seguridad e higiene en el trabajo, subsistencias, casas baratas...

El inventario efectuado por Palacio sobre actividades de asesoramiento y arbitraje, apoyo técnico y legislativo del IRS no ha suscitado nuevos estudios más concretos y que son necesarios. A primera vista parece que el IRS iba modificando su línea de acción en función de las reclamaciones, consultas y quejas planteadas. Inquirir más este material puede dar noticia del grado de respuesta a las demandas y

²⁵ En diciembre de 1908, según consta en la Memoria de Inspección, se habían constituido 5.842 Juntas locales sobre un total de 9.266 ayuntamientos españoles. De entre los que 4.862 notifican su constitución al IRS, en J. I. PALACIO, *La Institucionalización...*, cit., p. 82.

de cómo se iba perfilando la concepción del Estado y las distintas reglamentaciones.

4.2. *El Instituto Nacional de Previsión*

Además de los trabajos citados, el IRS potencia otras ramificaciones institucionales. Las más importantes, la Inspección de Trabajo y el Instituto Nacional de Previsión (INP), destinado a difundir e inculcar la previsión popular y a implantar los seguros sociales.

Ya la CRS había formulado propuestas para potenciar desde los ayuntamientos y diputaciones las sociedades de socorros mutuos y las cajas de retiro. También entre los primeros trabajos del IRS, en 1904, se encuentra la convocatoria de una Conferencia sobre Previsión Popular, con objeto de estudiar la posibilidad de una Caja Nacional de Seguro Popular y elevarla al Gobierno. Dicha Conferencia acordó crear una Caja Nacional de Seguros con garantía y responsabilidad del Estado y fijó las líneas de actuación del IRS. Como consecuencia surge el proyecto de creación del INP, aprobado por el IRS en noviembre de 1905, proyecto que más tarde, en febrero de 1908, se convierte en ley.

En 1988 ve la luz la primera historia de los Seguros Sociales en España ²⁶. El conjunto de la obra informa sobre el INP y su programa de reformas y prestaciones sociales. Destacan estos trabajos el carácter de voluntariedad de los seguros y la lentitud y dificultades para su implantación.

El conocimiento de estudios de otros países proporciona una idea menos pesimista sobre el establecimiento de los seguros sociales en España en estos primeros momentos. P. Flora y J. Alber han recopilado las fechas de comienzo de los seguros de enfermedad, vejez, desempleo y accidentes laborales en doce países europeos y clasifican estos programas en voluntarios y obligatorios. Para G. A. Ritter, en 1914, de catorce Estados europeos, trece ya habían adoptado algún sistema de seguros o de responsabilidad civil de los empresarios por accidentes laborales; doce tenían seguros de enfermedad, y siete garantizaban pen-

²⁶ Dirigida por M. D. GÓMEZ MOLLEDA, estudian los seguros sociales desde los orígenes hasta la guerra civil Feliciano MONTERO, E. MARTÍNEZ QUINTEIRO, Josefina CUESTA y Mercedes SAMANIECO, *Los Seguros Sociales en España*, Madrid, 1988.

siones de jubilación: son treinta y dos tipos de seguros en total, de los que dieciocho eran obligatorios y catorce voluntarios ²⁷. También D. Ashford se hace eco de las dificultades inherentes a la implantación de seguros en otros países. A. Guillén, comparando todos estos datos con el nivel de industrialización de la sociedad española, afirma que, con la excepción de Alemania, el desarrollo de los seguros en España no fue tan diferente al de otros países, al menos en la etapa de «despegue» ²⁸.

Según el artículo primero de la Ley, el INP debe difundir e inculcar la previsión popular y, en especial, estimular la práctica de las pensiones de retiro. Una vez más el Estado refuerza iniciativas sociales. Los seguros son voluntarios y subsidiados por el Estado. Se reconoce personalidad propia a las Cajas de Retiro y les otorga ventajas análogas a las del propio Instituto. Con respecto a la previsión, igual que en otras reglamentaciones laborales, hay que esperar a la crisis de la Restauración, coincidente con la de entreguerras europea, para el avance decidido del intervencionismo del Estado.

5. Crisis de la Restauración y nuevo impulso intervencionista (1917-1923)

Los intelectuales y políticos auspiciadores del reformismo cambian en la medida que las circunstancias se lo permiten o se adaptan a ellas, pero van matizando la concepción del Estado y ampliando el programa de reformas. La crisis social y política de la Restauración tiene lugar al mismo tiempo que la europea de posguerra ²⁹. Por momentos parece haberse creado el caldo de cultivo, porque las reformas cobran un nuevo impulso. En 1919 se instaura el Retiro Obrero Obligatorio. Desde 1919 a 1923 las sociedades de ayuda mutua, garantes de seguros de desempleo o maternidad, son subsidiadas por el Estado. El propio Ministerio de Trabajo genera una bolsa de colocación para obreros desocupados. El INP en 1922 organiza una conferencia en Barcelona con el propósito de considerar la introducción de seguros obligatorios de enfermedad, invalidez y maternidad. Y si hasta la II República no se

²⁷ G. A. RRRRSU, *El Estado social...*, cit., p. 112.

²⁸ A. GUILLÉN, *Los orígenes del Estado*, cit., p. 4.

²⁹ M. CABRERA, S. JULIÁ y P. MARTÍN ACEÑA, *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, 1991.

llega a plantear un sistema unificado de seguros, con prestaciones por enfermedad, invalidez, maternidad, muerte y accidentes laborales, durante todos estos años se trabaja en la concienciación, en el debate ideológico y en los modelos que, sin duda, influyen en etapas posteriores³⁰. De ahí lo interesante de ahondar más en el estudio sobre la previsión en esta etapa para valorar mejor las continuidades o los cambios habidos a lo largo del siglo xx³¹.

La necesidad de dar respuesta al conflicto social agravado en estos años tal vez explique algunas de las medidas adoptadas: avance del reconocimiento sindical, aprobación de la jornada laboral de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno en las panaderías, preparación del proyecto de contrato de trabajo y reorganización de las instituciones.

El IRS se reestructura en 1919 para adaptar sus respuestas a los nuevos índices de movilización social. Con este fin amplía su representación, el funcionamiento se agiliza y estudia la posibilidad de un mayor grado de descentralización con los Institutos Regionales de Reformas Sociales, dotados de una amplia autonomía.

En mayo de 1920, en plena degradación de las relaciones patronales con los cauces institucionales, nace el Ministerio de Trabajo. Entre sus objetivos estaba el de unificar los servicios sociales dispersos por distintos ministerios, para dotarlos de coherencia y mayor eficacia. El IRS es absorbido por él con la pérdida consiguiente de autonomía y de capacidad de diálogo con las fuerzas sociales. Palacio Morena lo

³⁰ F. MONN:Ro señala que el INP fue el lugar de acción social preferido por los reformistas católicos, pues a través de los seguros de vejez, maternidad, escolar y del subsidio familiar desarrolla un amplio plan de protección a la familia, objetivo primordial de la reforma social católica, «Los católicos españoles y los orígenes de la política social», en *Studia Histórica...*, cit., p. 51.

³¹ Para algunos estudiosos de la Seguridad Social el momento de iniciación discurre desde finales del siglo XIX hasta la Guerra Civil; el segundo, o de consolidación, acaba con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1967; a partir de entonces empieza lo que han denominado período de crisis. F. COMÍN establece una cronología diferente que parte de la Ley de Beneficencia de 1822; sigue con la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 -comienza la previsión social, con seguros voluntarios al principio y posteriormente obligatorios-; tercer momento, 1939, Ley de Subsidio de Vejez e Invalidez y seguros profesionales contributivos por sector; la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1967 supone el cuarto momento, de transición hacia un sistema de Seguridad Social; finalmente, el quinto momento, 1977, consolida y amplía el régimen de Seguridad Social, «Las formas históricas del Estado de bienestar: el caso español», en *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, 1996. F. MONTERO ofrece información sobre fuentes para el estudio de los seguros sociales en *De la Beneficencia...*, cit., p. 427.

³² J. ANÚSTEGUI, «Violencia y política en España», *AYER*, núm. 13, Madrid, 1994.

considera un retroceso institucional ante el auge de la conflictividad. Según él se pretende una orientación más centralizada, un mayor control burocrático y una tendencia más absorbente de la Administración central.

La inestabilidad política crece. Los partidos políticos turnantes, cada vez más fragmentados, tienen que enfrentarse, ahora sí, a fuertes tensiones sociales surgidas a raíz del desarrollo económico propiciado por la neutralidad española en la guerra. El ambiente de crispación y de conflictividad social en España es considerable, y se refleja en las discusiones del IRS. El interés de estos momentos reside en que se aprueban proyectos elaborados por el IRS varios años antes, que reiteradamente habían sido rechazados. El conflicto social y la organización de las distintas fuerzas sociales parecen guardar relación con una etapa ya claramente intervencionista. De ahí el interés por conocer mejor las discusiones dentro de estas instituciones y la aceptación o rechazo a cada una de las medidas desde las distintas fuerzas sociales.

La obra de Fernando del Rey³³ sobre actitudes de los patronos entre 1914 y 1923 interesa en el sentido de que permite comprobar las diferentes posturas de estos agentes y su manera de ir aceptando las reformas, a pesar de las protestas y las reticencias. Insistir en este tipo de análisis, a mi juicio, posibilita conocer el proceso dinámico y el protagonismo que, en cada momento, tienen las fuerzas reformistas participantes. Fernando del Rey muestra la disparidad de planteamientos de las organizaciones patronales sobre los distintos aspectos y tiempos de las reformas. Resulta significativa la expresión «aluvión de reformas», representativa del punto en el que parecen coincidir todos: la excesiva rapidez con que se lleva a efecto el proceso reformista.

Con este trabajo sobre los patronos salta aún más a la vista la carencia de estudios sobre la actuación de la UGT en las instituciones, su capacidad de presión o el influjo ejercido, puesto que todavía se sabe poco sobre lo conseguido mediante el diálogo, la negociación o el enfrentamiento entre las partes en conflicto, así como sobre los cambios que, en consecuencia, se producen.

Entre 1920 y 1923 las disposiciones reguladoras de la jornada laboral de ocho horas son las más duramente criticadas por los patronos³⁴.

³³ F. DEL REY RECUILLO, *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Madrid, 1992. Véase especialmente la parte tercera.

³⁴ F. DEL REY RECUILLO, *Propietarios y patronos...*, cit., pp. 359 Yss.

La vieja reivindicación obrera, finalmente conseguida, encuentra una fuerte y unánime resistencia patronal³⁵. Su oposición a la sindicación forzosa y a la elaboración del anteproyecto de ley de contrato de trabajo se extiende también al IRS, que no parecía defender sus intereses³⁶.

Las discusiones y enfrentamientos entre las representaciones patronal y obrera son fuertes en estos años, sobre todo en los aspectos de contratación colectiva, reconocimiento de la libertad de asociación y regulación de los comités paritarios. El momento crítico se produce por el rechazo patronal a los Consejos de Cooperación Industrial, tras los que parecía estar latente el control obrero a las empresas. En marzo de 1923 la representación patronal se retira del pleno del IRS. Considera el tema de los Consejos innegociable. El IRS cede, deslindando el tema del control obrero del Contrato de trabajo y da por cerrada la discusión sin debatir los Consejos de Cooperación Industrial. Creo necesario resaltar este tipo de discusiones, por las claves que pueden proporcionar sobre las diferentes formas de plantear y asumir el intervencionismo.

Este enfrentamiento en el Instituto actúa sobre una profunda crisis social, política e institucional que arrastra a sus propios protagonistas. Se suceden las peticiones de algunos patronos de depurar el IRS y el INP, considerados «semilleros de principios disolventes». Tal vez en esta presión patronal, o en la falta de operatividad por el excesivo conflicto entre las partes, se halle la causa de su extinción. El caso es que en 1924 el Instituto de Reformas Sociales es sustituido por el Consejo de Trabajo que, según Palacio, representa la ruptura de la política reformista llevada a cabo por el IRS. Opinión no coincidente con la de I. L. Gómez Navarro³⁷, que defiende la continuidad de pro-

³⁵ La reivindicación de las ocho horas era ya antigua. Reiterada en todas las celebraciones del 1.º de Mayo, la Junta Local de Barcelona pide al IRS en 1906 la reducción de la jornada laboral. En 1910 se abre un período de paulatina regulación de la jornada de trabajo en los sectores más conflictivos con la ley de jornada máxima en la industria minera. En 1918 se regula la jornada de dependencia mercantil y el Real Decreto de 3 de abril de 1919 establece la jornada de ocho horas para todos los trabajos, salvo las excepciones que, a propuesta de los comités paritarios profesionales, establezca el Instituto.

³⁶ El IRS había elaborado ya en 1905 un proyecto de Contrato de Trabajo, rechazado en el Congreso en 1906 y en el Senado en 1908, 1910, 1914 y 1916. En 1921, por Real Orden de 3 de enero, se encarga al IRS una nueva elaboración de proyecto de ley sobre contrato de trabajo y el estudio de todas las cuestiones relacionadas con este tema. La discusión tiene lugar desde octubre del 1921 hasta marzo de 1924, prácticamente hasta la disolución del IRS.

³⁷ J. L. GÓMEZ NAVARRO, *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid, 1991. Especialmente el Capítulo X informa sobre la política social en el período.

tagonistas y de objetivos en el seno del nuevo organismo. Desaparece el diálogo entre las partes, pero continúa la línea reformista planteada. La Dictadura de Primo de Rivera imprime un carácter peculiar, y si se admiten diferencias entre el organicismo liberal-democrático de los krausistas del IRS, el corporativismo católico de la Dictadura y el reformismo ugetista de la República, es posible que puedan establecerse bastantes continuidades :18.

6. Dictadura de Primo de Rivera y política social

Aunque tradicionalmente se vincula el triunfo de las democracias con respuestas decididas a las demandas sociales, no se puede olvidar que los regímenes autoritarios y dictatoriales con frecuencia aplican políticas sociales amplias, buscando una «legitimación instrumental» por los hechos. Para Gerhard A. Ritter incluso elementos concretos del Estado social, especialmente los referidos a seguridad y asistencia social, pueden estar ya contenidos, no obstante, en los Estados pre-democráticos o bien constituir partes esenciales de regímenes autoritarios o de dictaduras ³⁹.

La Dictadura primorriverista necesitaba articular una política de arbitraje y conciliación social con el fin de establecer un nuevo equilibrio entre Estado y sociedad. Cuenta para ello con la tradición reformista española, que favorece la instauración de un sistema corporativo de representación. Según J. L. Gómez Navarro, las razones que permiten a la dictadura implantar un régimen militar corporativo-incorporante son: un sector obrero reformista, una parte del empresariado dispuesta al diálogo social y una élite política que se inscribe en el reformismo social y que garantiza el fundamento teórico y el sustrato ideológico al corporativismo del régimen ⁴⁰.

Significados son los miembros del IRS que pasan a ocupar puestos relevantes en la Administración y que, en clara continuidad con la etapa anterior, elaboran la línea política a seguir en materia social. El con-

³⁸ Los proyectos sobre contrato de trabajo elaborados por el IRS están recogidos en el Código de Trabajo, promulgado por la Dictadura a través del Decreto-ley de 23 de agosto de 1926. También se encuentran en la Ley de Contrato de Trabajo, de 21 de noviembre de 1931, de Largo Caballero.

³⁹ G. A. RITTER, *El Estado social...*, cit., p. 27.

⁴⁰ J. L. GÓMEZ NAVARRO, *El Régimen de Primo...*, cit., p. 327.

tinuismo se aprecia en el propio Consejo de Trabajo, que prosigue su labor de apoyo y asesoramiento a los proyectos del gobierno en asuntos laborales. Imita al IRS cuando mantiene la composición del pleno y la comisión permanente con representación patronal y obrera, y lo mismo ocurre con las secciones administrativas. Hasta las Delegaciones del Consejo de Trabajo nacen en sustitución de las Juntas de Reformas Sociales y conservan composición y competencias. El primer presidente del Consejo de Trabajo es Sanz y Escartín, ex ministro de Trabajo y ex presidente del IRS.

Eduardo Aunós proyecta la política social, capaz de atraer a los sindicatos reformistas, al tiempo que Martínez Anido practica una política represiva, contra anarquistas y comunistas fundamentalmente.

La experiencia de Aunós en el funcionamiento de comités paritarios le sirve para, desde el Ministerio de Trabajo, establecer un sistema corporativo integrado por comités paritarios de constitución obligatoria. Defiende el continuismo de las medidas armonizadoras en relación con los comités paritarios, que no eran nada nuevo, sino que estaban dentro de la realidad española desde hacía veinte años; ahora bien, sólo se creaban al final de una huelga. Para Aunós, tras la larga experiencia del poder público en el arbitraje voluntario, había llegado el momento de hacer sus fallos obligatorios. El comité paritario se convierte de hecho en una institución más de la propia Administración, que delega una serie de funciones en beneficio de dichos comités. El paso siguiente es crear la Organización Corporativa Nacional en 1926⁴¹.

La Dictadura encuentra una sociedad que apenas opone resistencia a la ampliación de la política social. Acepta, e incluso algunos reclaman, la intervención del Estado en los conflictos y deficiencias sociales. En este sentido resulta de gran interés la influencia del IRS en las tareas de formación, mentalización y movilización. La espiral de conflictividad y violencia generada recomendaba institucionalizar más el conflicto, el avance en las medidas de conciliación y arbitraje y el logro de mayor equilibrio entre sociedad y Estado.

Desde el comienzo la Dictadura está interesada en seguir la línea de arbitraje y conciliación orgánica estatista, defendida a través de comi-

41 En la base están los comités paritarios, por encima las Comisiones Mixtas, Consejos de Corporaciones, Comisión delegada de Consejos y el propio Ministerio de Trabajo. M. A. PERFECTO CARCÍA, «Corporativismo y catolicismo social en la dictadura de Primo de Rivera» y «Panorama de la idea corporativa en Europa hasta los años 30 del siglo XX», en *Studia Histórica...*, cito

tés paritarios y comisiones mixtas que se han venido implantando en España desde 1919. A partir de 1926 Aunós intenta plasmar esta ideología en la Organización Corporativa Nacional y, más tarde, en el Estado Corporativo, aunque en la práctica el régimen corporativo se centra casi exclusivamente en la política social.

Los organismos corporativos establecen las bases que deben regir los contratos individuales de trabajo, fijan reglas de obligatorio cumplimiento sobre horas de trabajo, despidos, salarios, descanso, etc. Además inspeccionan el cumplimiento y sancionan las infracciones. A las funciones ejecutivas se les añaden las judiciales: las comisiones mixtas, de composición paritaria de patronos y obreros, tienen las mismas facultades que los Tribunales Industriales.

Los organismos paritarios pueden asumir funciones voluntariamente, como organización de cursos y conferencias, creación de mutualidades o de entidades de asistencia, establecimiento de cursos de enseñanza técnico-profesional, etc. También deben iniciarse en la lucha contra el paro, estudiar la posibilidad de establecer bolsas de trabajo para plantear, a continuación, el establecimiento del subsidio y el seguro contra el paro forzoso. Las funciones de los comités paritarios son muy amplias, prácticamente las relaciones industriales están en sus manos. Pero el Estado se reserva la capacidad de controlarlos a través del Ministerio de Trabajo.

El programa y la ideología de esta política social son bien conocidos. También lo son la Organización Corporativa Nacional y las decisiones legislativas adoptadas. Pero no tanto los efectos sociales y políticos generados. En este sentido resulta sugerente el trabajo de J. L. Cómez Navarro sobre el comportamiento de los distintos sindicatos obreros y organizaciones patronales ante la política social. La UCT adopta una actitud colaboradora en la política social e interviene en algunos órganos ⁴². La explicación reside en el propio interés de la Dictadura que, en su afán por incorporar fuerzas sociales, se acerca y atrae a los socialistas; también en el apoyo de la OIT, consciente de la necesidad del régimen de ofrecer reformas sociales y su coincidencia con ciertos intereses sindicales y, además, las orientaciones del Congreso de la Federación Sindical Internacional de Viena, en 1924, advirtiéndolo a los sin-

⁴² Los trabajos de L. ARRANZ, E. MORAL SANDOVAL, M. PÉREZ LEIEMSA y S. JUJÁ explican el comportamiento del PSOE y la UGT durante la Dictadura de Primo de Rivera en *Anales de Historia*, 1, *El Socialismo en España*, Madrid, 1986.

dicatos socialistas sobre la conveniencia de intervenir en política, a fin de garantizar los derechos de los trabajadores ⁴³.

La **VCF** participa activamente con idea de mantener y ampliar la organización y lograr mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores. Justifica su aceptación de la Organización Corporativa porque considera democrática la elección obrera a los comités paritarios, no restringe el derecho a la huelga, no tiene intención de anular la lucha de clases -admitida al reunir a obreros y patronos en un plano de igualdad-, y, por último, la participación en los comités paritarios sirve de formación a los obreros. Solamente expresa su desacuerdo con el sistema de elección de los presidentes de los comités y con la no extensión de la Organización Corporativa a las actividades productivas agrícolas. En 1928 el nivel de representación de la **VCF** en los comités paritarios es considerable. Por este motivo estimo de gran interés estudiar la implantación de los comités en provincias o localidades, para conocer mejor las organizaciones patronales y obreras ⁴⁴.

El protagonismo concedido a la **VCF** y las atribuciones de los comités no son del agrado de los sindicatos católicos, que poco a poco se van alejando del régimen, especialmente a partir de la implantación de los comités paritarios en la agricultura. Critican la falta de equidad y el sectarismo, que les dañan como organización y, en cambio, favorecen los intereses socialistas.

La Confederación Patronal, experimentada ya en las lides reformistas, apoya la política de mejoras sociales y de creación de órganos de conciliación y arbitraje. En cambio, la Asociación de Estudios Sociales y Económicos, encargada de unificar y coordinar la representación patronal y la defensa de intereses de la producción y el comercio, mantiene sus reservas y desconfía de los burócratas sociales de la Administración y de la **VCF**, a pesar de la larga trayectoria de diálogo con este sindicato en el IRS; no se fía del papel del Estado como mediador y, sobre todo, como árbitro en los conflictos; en consecuencia hace todo lo posible por retrasar el funcionamiento de los comités paritarios y, finalmente, crítica el obligado cumplimiento de las normas. A partir de 1927 arrecian las críticas a los comités paritarios y se produce un

⁴³ Habían asistido a este Congreso representando a España Largo Caballero, Fabra Rivas y Saborit.

⁴⁴ M. OrAECUI ARITMENDI, «Censo de Comités Paritarios de Guipúzcoa y Vizcaya», en J. ARÓSTEGUI, *La crisis de la Restauración*, Madrid, 1986.

ostensible distanciamiento del régimen, que se considera que ha ido demasiado lejos en la integración del sector obrero reformista.

Patronal y sindicatos católicos rechazan la política social. **VER** y los sindicatos libres aprovechan el sistema corporativo para obtener mejoras laborales. Sin embargo, llegada la crisis del sistema, la **VER** no puede servir de apoyo, pues su colaboración había sido coyuntural. Desde 1928 la política social utilizada para legitimar internacionalmente al régimen y para integrarlo socialmente produce el efecto contrario. Aleja de aquél a la organización patronal y a los sindicatos católicos que arrastran tras de sí otras fuerzas católicas. Los socialistas, favorecidos por la situación, no pueden ser el aliado estable. Sólo los sindicatos libres apoyan al final, débilmente, el ámbito exclusivo de su competencia ⁴⁵.

No obstante, como opina J. I. Linz, el crecimiento que el corporativismo social experimenta durante la Dictadura tiene una notable incidencia posterior. Se institucionaliza el principio de representación de intereses en distintos organismos públicos asesores y reguladores, e incluso los organismos arbitrales en las relaciones laborales se prolongan, con ligeras modificaciones, en la República ⁴⁶. Por lo tanto, en cierto modo, la política social de Largo Caballero es también deudora de los planteamientos reformistas impulsados por el IRS.

7. Conclusión

Las ideas de las minorías reformistas en España impulsan y desarrollan la política social desde finales del siglo XIX. SU configuración es lenta, como en otros países europeos, y el propio concepto de Estado va cambiando, a medida que la evolución social y económica en interacción con los distintos agentes sociales lo permiten.

La CRS se esfuerza en afianzar los estudios sociales que posibilitan legislar después de acuerdo con las necesidades del país. Defensora de un intervencionismo más social que estatal, otorgaba al Estado la función tutelar de amparar a los débiles y corregir los desequilibrios sociales.

⁴⁵ I. L. GÓMEZ NAVARRO, *El Régimen de Primo...*, cit., pp. 433 Y ss.

⁴⁶ J. I. LINZ, «Política de intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980», en M. PÉREZ YRUELA y S. GINEH, *El corporativismo en España*, Barcelona, 1988.

Avanza el siglo XX y los planteamientos originales cambian. Desde instituciones como el IRS o el INP emanan reglamentaciones sobre horario laboral, reconocimiento sindical, contrato de trabajo o el Retiro Obrero Obligatorio. Del Estado tutelar se ha pasado al Estado intervencionista en relaciones laborales. ¿Por qué este cambio? Si las «ideas» generan el intervencionismo estatal, los cambios sociales y económicos, el conflicto social y las interacciones de los agentes sociales conllevan cambios en la propia concepción, métodos y sistemas operativos del Estado.

El intervencionismo del Estado, mediante programas e instituciones especializadas, camina inexorable de acuerdo con las peculiaridades de cada país. Ninguna política pública se produce en el vacío, sino que informa y da testimonio del ambiente social y del propio Estado⁴⁷. Insistir en esta línea de análisis permitirá comprender en qué medida la política social y las instituciones del primer tercio del siglo XX contribuyeron a la modernización del país o, por el contrario, se vieron limitadas por el sistema político, social y económico.

⁴⁷ I. MENY YJ. C. THOENIG, *Las políticas públicas*, Barcelona, 1992.