

EL ORIGEN DEL ESTADO DE  
BIENESTAR EN ESPAÑA (1876-1923):  
EL PAPEL DE LAS IDEAS EN  
LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Ana Guillén

Estudio/Working Paper 1990/10  
Julio 1990

El objeto de este estudio\* consiste en analizar la relevancia de distintos factores para la explicación de la secuencia de introducción de programas sociales durante la etapa de “despegue” del estado del bienestar en España, es decir desde 1876 hasta 1923. El estudio tiene un carácter exploratorio y está dividido en tres secciones. La primera sección contiene un breve resumen de la secuencia cronológica de los primeros programas e instituciones del estado de bienestar español, así como una referencia a sus principales características. La segunda sección examina el poder explicativo de variables independientes tales como el nivel de industrialización y urbanización, el sistema político, y la estructura de partidos y grupos de interés. En la tercera y última sección se discute el papel jugado por la ideología en el proceso de elaboración de políticas públicas. La hipótesis principal es que el factor ideológico tiene un poder explicativo mayor que las variables consideradas en la segunda sección en cuanto al origen del estado de bienestar en España.

#### 1. Los orígenes del estado del bienestar en España: algunas consideraciones generales

El propósito de esta sección consiste en describir brevemente tanto el desarrollo cronológico como las características de los primeros programas e instituciones que fueron creados durante el periodo de “despegue” del estado del bienestar español. Los estudiosos usualmente dividen la evolución del sistema español de seguridad social en tres etapas<sup>1</sup>: una etapa inicial, que iría desde finales del siglo diecinueve hasta la Guerra Civil; una etapa de consolidación, que finalizaría con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1967; y un periodo de crisis, que alcanzaría hasta el momento presente y que ha presenciado los principales intentos de convertir el sistema profesionalista inicial en un modelo universalista.

---

\* Agradezco a los miembros del Centro de Ciencias Sociales del Instituto Juan March el apoyo que me han prestado en la realización de este estudio. En particular, han sido de gran ayuda los comentarios de Peter A. Hall, Juan J. Linz, Juan Carlos Rodríguez y Mauro Guillén. Agradezco también a Juan R. Alonso y a mis padres sus consejos y sugerencias, así como su inagotable paciencia.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Fuentes Quintana *et al.* (1982: 30-31).

La etapa inicial condujo a la cobertura de un conjunto reducido de riesgos (accidentes laborales, vejez, desempleo, maternidad) a través de programas dirigidos solamente a trabajadores industriales con bajos niveles salariales. La gestión del sistema estaba oficialmente centralizada en la principal institución: el Instituto Nacional de Previsión (INP). Sin embargo, la tarea a desarrollar por el INP se definió desde un principio como la de promocionar y coordinar los seguros sociales, de forma que las actividades de gestión se delegaron pronto a una gran número de asociaciones y mutualidades profesionales. El resultado final fue, obviamente, la construcción de un sistema de seguridad social muy fragmentado (Libro Blanco, 1977: 37-38).

La etapa inicial de desarrollo tuvo lugar durante tres periodos muy diferentes desde el punto de vista político: la Restauración (1876-1923), la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), y la Segunda República (1931-1936).

La construcción del estado del bienestar en España comenzó durante el periodo de la Restauración con el establecimiento de la Comisión de Reformas Sociales en diciembre de 1883. La creación de la Comisión se debió principalmente a Segismundo Moret, ministro de la Gobernación en el gabinete liberal encabezado por Posada Herrera. La tarea esencial asignada a la Comisión consistió en la obtención de información acerca de la situación de la clase trabajadora.<sup>2</sup> Desde 1890 en adelante la Comisión fue dotada con mayores recursos humanos y financieros y participó activamente en la formulación de propuestas de ley en el campo de la política social.

---

<sup>2</sup> La Comisión de Reformas Sociales no era una comisión parlamentaria sino una organización permanente que dependía del Ministerio de la Gobernación. Existía una Comisión Central y también comisiones provinciales y locales. La Comisión Central estaba compuesta por 14 miembros de diferentes ideologías políticas y corrientes de pensamiento (conservadores, republicanos, liberales krausistas, etc.). A nivel provincial y local, las comisiones estaban compuestas respectivamente por 52 y 23 personas, entre las que estaban incluidas autoridades políticas, representantes del clero y de la clase trabajadora, profesionales liberales, y empresarios. La información sobre la situación de los trabajadores fue reunida durante 1884-5; para este propósito se utilizó un cuestionario oficial. Los resultados de la encuesta fueron presentados oralmente en Madrid tan pronto como fueron reunidos, pero no comenzaron a ser publicados hasta 1889 (Palacio Morena, 1988: 23-44).

En 1900 la Ley de Accidentes de Trabajo estableció la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes laborales. Esta ley fue aprobada bajo un gobierno conservador (Eduardo Dato fue quien la propuso) y estaba inspirada en su homóloga francesa de 1898. Tal como quedaba expresado en el texto legal, las consecuencias económicas del accidente laboral debían ser consideradas como parte de los costes de producción y de los que consecuentemente tenía que hacerse cargo el empresario (Libro Blanco, 1977: 17-18).

En 1903 fue creado el Instituto de Reformas Sociales (IRS), de nuevo bajo un gobierno conservador (Antonio Maura). El IRS vino a sustituir a la Comisión y significó la institucionalización de la reforma social. Entre sus tareas se encontraban las de preparar la legislación del trabajo, cuidar de su ejecución y favorecer la acción social gubernativa en beneficio del bienestar de las clases trabajadoras. El Instituto no desapareció hasta la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 y puede ser considerado como una organización única en Europa: se trataba de una institución abierta, con un bajo nivel de burocratización, una organización flexible, y una gran capacidad para la innovación (Palacio Morena, 1988: XXI-XXIV).

Como resultado de la Conferencia sobre Previsión Popular que se celebró en Madrid en 1904, y también de la actividad de planificación del IRS, el Instituto Nacional de Previsión (INP) fue establecido en 1908 con el fin de preparar, administrar y desarrollar un moderno sistema de seguros sociales, especialmente programas de pensiones de vejez. La influencia de algunos sociólogos krausistas como Azcárate y González Posada dentro del IRS, y de forma más precisa el proyecto presentado por José Maluquer<sup>3</sup> fueron decisivos para la creación del INP (J. de Miguel, 1979: 21-22).

---

<sup>3</sup> Carr describe a Josep Maluquer como un “hombre obsesionado [...] un católico que, a través de su trabajo en una compañía de seguros, se había convertido al credo de los seguros sociales, que veía como ‘la fórmula matemática de la solidaridad humana’. [...] Sin embargo la esperanza fundamental de Maluquer como católico --de que la sociedad, con un poco de apoyo por parte del estado, resolvería la cuestión social--resultó ilusoria” (1982: 462).

Los ideólogos krausistas creían en la armonía social y el organicismo<sup>4</sup>, pensaban que la sociedad podía transformarse a través de reformas legales y del establecimiento de condiciones que permitieran el ejercicio de la libertad intelectual y la autosuperación moral del individuo.<sup>5</sup>

El nuevo Instituto Nacional de Previsión estaba basado en el principio de “libertad subsidiada”, lo que significaba que los seguros eran voluntarios y estaban subsidiados por el gobierno (Libro Blanco, 1977: 19). El trabajador industrial podía pagar una cuota de la cuantía que deseara, siendo la entrega mínima de media peseta mensual. El estado contribuía con la misma cantidad que el trabajador sin que aquélla excediera una peseta al mes (Martín Valverde *et al.*, 1987: 308-309). El INP no supuso una excepción a la regla de que la innovación institucional se hizo usualmente bajo un gobierno conservador durante este periodo, en este caso durante el “gobierno largo” de Maura (1907-1909).

Una nueva conferencia sobre seguros sociales se celebró en Madrid en 1917. En ella se acordó que existía la necesidad de establecer un sistema de seguros sociales obligatorios por etapas. En 1919 se creó el Retiro Obrero Obligatorio para todos los trabajadores industriales entre 16 y 65 años y cuyo salario no sobrepasara las 4.000 pesetas anuales. Este programa sería financiado por el estado y los empresarios en una primera fase, mientras que los trabajadores deberían pagar una cuota obligatoria en una segunda fase. Cada trabajador debía abrir una libreta de ahorro en la que se depositarían las contribuciones bipartitas (González Catalá y Vicente Merino, 1985: 20). Entre 1919 y 1923 todas las sociedades de ayuda mutua que desearan ofrecer seguros de desempleo o maternidad fueron subsidiadas por el estado.

En cuanto a los seguros de enfermedad, la medicina privada complementada por las tradicionales organizaciones de caridad supusieron los únicos canales de previsión

---

<sup>4</sup> El término organicismo se refiere a la concepción de la sociedad como un organismo vivo: cada parte de la sociedad se entiende como un órgano que debe desempeñar una función concreta en beneficio del conjunto social.

<sup>5</sup> Díaz (1989) ofrece un análisis detallado de la ideología krausista en lo que respecta a cuestiones de organización de la sociedad.

hasta 1907. En 1904, la publicación de la Instrucción General de Sanidad Pública coincidió con las iniciativas procedentes del IRS para crear una institución nacional para la gestión de programas de seguros. Cuando estas iniciativas cristalizaron en el INP, se creó un seguro de enfermedad voluntario. En 1922 el INP organizó una conferencia en Barcelona con el propósito de considerar la introducción de seguros obligatorios de enfermedad, invalidez y maternidad. Sin embargo, el sistema de aseguramiento voluntario permaneció hasta 1942, año en que se estableció el seguro obrero de enfermedad con carácter obligatorio (J. de Miguel, 1979: 11-23).<sup>6</sup>

Durante la Dictadura, y a pesar del compromiso oficial de Primo de Rivera de realizar una política social activa, poco se hizo para mejorar los seguros sociales, con la excepción de una regulación más racional de los programas de accidentes laborales y de maternidad. La Constitución republicana, por el contrario, reconocía el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un mínimo de bienestar. En 1932 el gobierno encargó al INP un proyecto de seguro obligatorio unificado que debía incluir prestaciones por enfermedad, invalidez, maternidad, muerte y accidentes laborales. El proyecto comenzó a ser debatido en las Cortes en la primavera de 1936. El comienzo de la Guerra Civil impidió su aprobación por lo que el progreso realizado durante la etapa republicana se redujo al establecimiento de un seguro obligatorio para accidentes laborales y a algunos intentos de proteger a los desempleados (Rico Gómez, 1990; Libro Blanco, 1977: 31-36). La Guerra Civil significó el final de toda esperanza de lograr las innovaciones planeadas por los políticos republicanos.

Como resultado de la incapacidad tanto de la Dictadura como de la República para avanzar hacia el establecimiento de un amplio sistema de seguros sociales obligatorios, los políticos del régimen franquista se encontraron (ras la Guerra Civil con un sistema de bienestar que equivalía básicamente al establecido durante la Restauración. La tabla 1 ofrece un resumen de la evolución institucional y legislativa de la política social española para el periodo 1876-1936:

---

<sup>6</sup> Los Colegios Oficiales de Médicos fueron creados en 1898. J. de Miguel opina que esta temprana creación permitió a los médicos realizar una oposición efectiva al incipiente proceso de colectivización de la asistencia sanitaria (J. de Miguel, 1979: 14).

**Tabla 1**  
**Principales acontecimientos en materia de política social en España (1876-1936)**

|      |  |
|------|--|
| 1883 | Creación de la Comisión de Reformas Sociales   |
| 1900 | Ley de Accidentes de Trabajo   |
| 1903 | Creación del Instituto de Reformas Sociales  |
| 1904 | Instrucción General de Sanidad Pública   |
| 1904 | Conferencia sobre Previsión Popular (Madrid)   |
| 1908 | Creación del Instituto Nacional de Previsión   |
| 1917 | Conferencia técnico-social para la implantación de los Seguros Sociales  |
| 1919 | Establecimiento del Seguro Obrero Obligatorio  |
| 1920 | Creación del Ministerio de Trabajo   |
| 1922 | Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad (Barcelona)  |
| 1929 | Establecimiento del Seguro Obligatorio de Maternidad   |
| 1932 | Se comienza a redactar el proyecto de Seguro Obligatorio Unificado, que se presentará a las Cortes cuatro años más tarde |

**Fuente: Martín Valverde et al. (1987).**

Todos estos desarrollos, especialmente desde 1923 en adelante, pueden explicar el retraso crónico del estado del bienestar español con respecto a otros países europeos. No obstante, las primeras instituciones y programas sociales fueron introducidos más o menos al mismo tiempo que en otros países europeos y mostraban las mismas o parecidas características que sus homólogos extranjeros.<sup>7</sup> Este hecho resulta muy interesante cuando se tienen en cuenta las condiciones económicas, políticas y sociales bajo las cuales se originó el estado del bienestar en España. En términos comparativos, España experimentó un proceso de industrialización muy lento, sufrió de un desarrollo económico precario, y la estructura social tradicional se mantuvo largo tiempo (sobre todo en las zonas rurales). El sufragio universal masculino fue introducido ya en 1890, pero la corrupción del sistema electoral impidió el uso del voto como medio para ejercer presión para la reforma social. La iglesia católica se había ocupado de la protección social casi en exclusiva hasta finales del siglo diecinueve y se resistía a ser desprovista

---

<sup>7</sup> Peter Flora y Jens Alber (1981: 59) recogen las fechas de introducción de los seguros de enfermedad, vejez, desempleo y accidentes laborales en doce países europeos; asimismo clasifican estos programas en voluntarios u obligatorios. De la comparación de estos datos con los disponibles para el caso español se puede deducir que, con la excepción de Alemania, el desarrollo en España fue muy similar al de otros países europeos durante el periodo de “despegue”.

de su papel tradicional. Todas estas circunstancias dificultan la explicación de la introducción de programas sociales en España, al menos a primera vista. Pasemos a considerar ahora la situación política, económica y social durante el periodo de la Restauración con el fin de evaluar con más detalle hasta que punto ofrecía condiciones favorables para el establecimiento de programas sociales.

## 2. Una primera aproximación a la explicación de las reformas sociales durante la Restauración (1876-1923)

Durante la Restauración políticos, burócratas, intelectuales, sindicalistas, empresarios, y miembros del clero se referían profusamente y de forma creciente a la “cuestión social”. La “cuestión agraria”, que había sido el centro de la mayoría de los debates públicos durante el s. XVIII y principios del s. XIX, no cayó en el olvido sino que más bien quedó incluida en el nuevo y más amplio término de “cuestión social”. Este nuevo término era usado para indicar la existencia de una problemática social, relacionada en particular con las condiciones de vida y la situación de la clase trabajadora (Palacio Morena, 1988: 4).

El propósito de esta segunda parte consiste en considerar las condiciones objetivas de la “cuestión social”, es decir, las presiones existentes para la introducción de programas sociales y también los canales disponibles para ejercer dichas presiones. Es por esto que nos referiremos aquí a las condiciones económicas, al sistema político, y a la estructura de los grupos de interés durante el periodo de la Restauración.

Peter Flora y Jens Alber (1981) usan tres variables independientes en su intento de explicar la cronología de la adopción inicial de programas sociales por doce países europeos. Estas tres variables son: desarrollo socioeconómico (nivel de industrialización y urbanización), movilización política de la clase trabajadora (porcentaje de votos para partidos obreros emitidos en elecciones generales), y desarrollo constitucional (tipo de régimen político y porcentaje de ciudadanos con derecho al voto).

Con respecto al desarrollo socioeconómico, la hipótesis de Flora y Alber es que los procesos de industrialización y urbanización “generan e intensifican los problemas

sociales, conduciendo a la introducción de seguros sociales” (1981: 58). Estos autores concluyen que el desarrollo socioeconómico tiene un poder de predicción muy bajo para explicar la cronología de la adopción de programas sociales. El caso español también contribuye a rechazar esta hipótesis.

España siguió siendo un país agrícola durante todo el periodo de la Restauración. La proporción de la fuerza laboral ocupada en el sector primario era grande (65% en 1900), y lo mismo puede decirse del nivel de urbanización (sólo el 12% de la población vivía en ciudades de cincuenta mil o más habitantes en 1900). La desamortización tuvo el efecto de consolidar las arcaicas estructuras agrarias de forma que el desarrollo industrial no pudo basarse en una estructura agraria moderna (Tortella *et al.*, 1981: 409, 323). Los niveles de analfabetismo eran muy altos (70% justo antes del cambio de siglo), la movilidad social escasa, y la estructura social tradicional y rural (Palacio Morena, 1988: 8).

La industria estaba concentrada en ciertas regiones, principalmente en el País Vasco, Cataluña, y Asturias, y la producción estaba especializada en unos pocos sectores industriales. Una segunda característica del sector industrial español era la de su dependencia de la iniciativa y de las inversiones extranjeras. La industria era también dependiente del sector exterior en términos de equipamiento, materias primas e innovación técnica. Desde la década de los ochenta se habían establecido medidas proteccionistas, medidas que se acentuaron durante las dos primeras décadas del siglo veinte. De esta forma, España nunca se integró en la economía internacional durante el periodo de la Restauración (Tortella *et al.*, 1981: 418-419).

Al comienzo del presente siglo la producción industrial se elevó ligeramente, especialmente en el sector minero (carbón y cobre), metalúrgico, eléctrico, construcción naval y papel. El único sector que sufrió por la pérdida de las últimas colonias en 1898 fue el textil, que había disfrutado de un monopolio en el mercado cubano; también a principios de siglo se expandió el sector bancario. Sin embargo, la crisis agrícola de las décadas previas no había sido superada y fue la causa de una masiva emigración a América Latina.

El comienzo de la Primera Guerra Mundial, en la que España permaneció neutral, ofreció una gran oportunidad para avanzar en el proceso de industrialización. De hecho el periodo de expansión que España registró entonces, no finalizó para muchos sectores industriales hasta 1919. La producción creció tanto en el sector agrícola como en el industrial, las exportaciones subieron de forma dramática y también lo hizo la inflación. La producción de diversos bienes de primera necesidad no se incrementó lo suficiente como para compensar el descenso en las importaciones y, por ello, los precios se fueron elevando a una velocidad alarmante. La pérdida de la capacidad adquisitiva de la población asalariada condujo a una situación de gran malestar social (Tortella *et al.*, 1988: 417-452).

De acuerdo con la hipótesis del desarrollo socio-económico, los procesos de industrialización y urbanización deben inducir el establecimiento de seguros sociales. Estos procesos fueron débiles o incluso inexistentes en las distintas regiones españolas y sin embargo se crearon programas sociales. En consecuencia, el desarrollo socioeconómico no puede usarse como variable explicativa para justificar el origen del estado de bienestar en España.

En opinión de Flora y Alber, las monarquías constitucionales --especialmente aquéllas con sufragio universal masculino-- tendieron a introducir seguros sociales más temprano que las democracias parlamentarias como medio para asegurarse la lealtad de la clase trabajadora hacia el sistema político, incrementando así su legitimación (1981: 46-47). Esta hipótesis puede ponerse en relación con el supuesto de Flora y Alber de que el nivel de movilización de la clase obrera (porcentaje de votos en elecciones generales para partidos obreros) puede ser usado como una medida de la presión política para la introducción de programas sociales (1981: 58).

La Constitución de 1876 reestableció en España una monarquía constitucional. El sufragio universal masculino fue introducido en 1890. Bajo estas condiciones podría esperarse que la clase obrera fuera capaz de ejercer presión para la creación de programas sociales a través de su participación en el proceso electoral. Sin embargo, el sistema político instaurado por el conservador Cánovas del Castillo impedía el uso del

voto como medio de presión. El sistema canovista estaba dirigido a asegurar la estabilidad política tras la Revolución de 1868 y la Primera República. Esta es la razón por la que el sistema estaba basado en la alternancia en el poder de los partidos dinásticos, es decir, del turno pacífico de los partidos Conservador y Liberal en el gobierno. Los partidos dinásticos eran los únicos que aceptaban la monarquía como sistema político, y ningún partido antidinástico podía gobernar.<sup>8</sup> La única forma de garantizar la alternancia, pacífica de los partidos dinásticos fue la manipulación de las elecciones, que se realizó por medio del caciquismo.<sup>9</sup>

Los partidos Liberal y Conservador habían sido creados “desde arriba”, estaban compuestos por notables, y carecían de disciplina de partido. La alternancia pacífica en el poder funcionó bien mientras Cánovas y Sagasti estuvieron al frente de sus respectivos partidos. La muerte de ambos líderes alrededor del cambio de siglo marcó el principio de grandes dificultades para el funcionamiento del sistema político de la Restauración. La existencia de numerosas facciones dentro de ambos partidos planteó problemas para la sustitución de los viejos líderes. El nuevo rey, Alfonso XIII, que llegó a la mayoría de edad en 1902, decidió hacer pleno uso de las facultades asignadas a la corona por la Constitución, al contrario de lo que había sucedido durante el reinado anterior y la regencia. El nuevo intervencionismo del monarca significó también el incremento de dificultades para el funcionamiento del sistema.<sup>10</sup> Los intentos para renovar el sistema desde dentro de los partidos turnantes (especialmente el Partido

---

<sup>8</sup> Cánovas fue capaz de establecer su sistema ejerciendo un alto nivel de represión desde 1874 en adelante. Las asociaciones de todos los tipos fueron declaradas ilegales y la prensa fue censurada severamente. Esto condujo a la desaparición de muchos periódicos y asociaciones políticas y obreras. La distinción entre partidos legales e ilegales significó el exilio o la clandestinidad para muchos republicanos radicales. No fue hasta 1881, cuando tuvo lugar el primer relevo en el turno, que el sistema comenzó a liberalizarse y a ser garantizados los derechos constitucionales (Artola, 1985: 12-14).

<sup>9</sup> Una descripción detallada del funcionamiento del caciquismo (falsificación del sufragio y el sistema de influencias) puede encontrarse en Várela Ortega (1977,401-433).

<sup>10</sup> Las “crisis orientales”, llamadas así por el palacio real en Madrid, se originaban normalmente por el uso que hacía el monarca de su prerrogativa de disolución del parlamento o la de renovar su confianza a un determinado ministro (Carr, 1982: 475-476).

Conservador) terminaron en completo fracaso (Carr, 1982: 375-378). El caciquismo se fue debilitando progresivamente en las áreas urbanas donde los caciques no podían controlar las elecciones de forma tan efectiva como en las zonas rurales. Algunos de los partidos de la oposición fueron capaces de obtener escaños en el parlamento gracias a este debilitamiento del caciquismo, pero, en general, la oposición al régimen fue incapaz de desafiar al sistema. El sistema político se fue desintegrando paulatinamente porque con el correr del tiempo la distancia entre representantes y representados fue adquiriendo enormes dimensiones (Artola, 1985: 15-16).

La oposición al sistema, principalmente la de republicanos y socialistas, era muy débil. Los republicanos consiguieron reagrupar sus fuerzas bajo la Unión Republicana después de la crisis colonial de 1898: 35 diputados republicanos fueron elegidos en 1903 (Suárez Cortina, 1986: 5-9). Sin embargo la muerte del líder republicano Nicolás Salmerón condujo a la creación del Partido Radical de Alejandro Lerroux y, poco después, del Partido Reformista de Melquíades Álvarez. El Partido Radical, en especial, intentó competir, aunque con escaso éxito, con los regionalistas y los partidos obreros por los votos de los trabajadores.

El movimiento obrero estaba dividido en dos tendencias muy diferentes, la anarquista y la socialista. En general, la primera defendía una estrategia revolucionaria, mientras que la segunda prefería la vía reformista ya desde la fundación del Partido Socialista en 1879 y del sindicato socialista UGT en 1888.<sup>11</sup> El anarquismo fue la tendencia dominante durante las últimas décadas del siglo diecinueve y el conflicto social tuvo lugar sobre todo entre los campesinos andaluces. Los jornaleros y pequeños propietarios agrícolas sufrían una pobreza extrema, incluso en comparación con los

---

<sup>11</sup> La división dentro de la clase obrera no sólo era programática sino también geográfica. Los anarquistas mantenían su preeminencia en el sur y el este del país, mientras que los socialistas predominaban en Castilla, Asturias y el País Vasco. Los principales polos de malestar social estaban situados en el sur agrario y en el norte industrial, pero también en Madrid. La capital del estado, en su calidad de centro administrativo y político del país, atraía muchos inmigrantes que no encontraban empleo debido al bajo nivel de industrialización de la región. El socialismo era más fuerte en Madrid que otras tendencias radicales pero los trabajadores mostraban aquí niveles más altos de conciencia y poder organizativo que en el resto del país (Palacio Morena, 1988: 10-11).

obreros industriales. Esto explica el carácter más espontáneo y violento del anarquismo andaluz decimonónico en comparación con el movimiento libertario catalán, más organizado y pacífico. Después de la década de 1890 y debido a la represión de las revueltas campesinas y del terrorismo anarquista, el movimiento socialista tomó el relevo. En 1910 un socialista se pudo sentar en el parlamento por primera vez, gracias a una coalición electoral entre el Partido Socialista y los republicanos radicales. Desde el establecimiento de la anarcosindicalista CNT en 1910 los socialistas tendieron a usar un lenguaje más revolucionario para dirigirse a los trabajadores y participaron más activamente en la organización de huelgas, con el fin de evitar perder afiliados en favor de la radical CNT (Tuñón de Lara, 1986: *passim*).

Las actividades del movimiento obrero, incluyendo huelgas y revueltas regionales o locales, no deben conducir a equívoco. El movimiento obrero era débil en España en comparación con otros países europeos: era más reducido numéricamente, carecía de recursos económicos y organizacionales, de éxito en las elecciones, y de capacidad para la coordinación de actividades a nivel nacional (Linz, 1981: 368).<sup>12</sup>

Aparte de los partidos políticos y sindicatos, los otros grupos de interés eran también débiles y estaban fragmentados. Estas características se pueden explicar por la existencia de divisiones ideológicas (como, por ejemplo, la oposición entre grupos anticlericales y proeclesiásticos), profundas diferencias locales y regionales en términos económicos, y las corrientes nacionalistas, entre otros factores. La clase política pudo permanecer independiente de la sociedad civil durante el periodo de la Restauración gracias a la corrupción electoral, a las redes de influencia de los notables y al control de

---

<sup>12</sup> Los datos sobre afiliación muestran la debilidad del movimiento obrero español. La organización anarquista FTRE (Federación de Trabajadores de la Región Española) tenía alrededor de 60.000 miembros en 1882. Tras la represión de las actividades terroristas de la Mano Negra en 1883 y la división interna del movimiento, estas cifras comenzaron a descender (Tortella *et al.*, 1981: 352-353). El número de afiliados anarquistas no volvió a aumentar hasta la creación de la CNT: en 1916 había unos 30.000 y tres años más tarde la cifra alcanzaba casi los 700.000 (Tuñón de Lara, t. II, 1986: 147). En cuanto a los socialistas, la afiliación a la UGT creció de forma sostenida desde su creación en 1888: 15.000 hacia finales del siglo diecinueve, 43.000 en 1904, y 120.000 en 1914 (Tuñón de Lara, t. I, 1986: 257, 314; t. II: 28).

la violencia. En general, los grupos de interés estaban más unidos a personalidades políticas individuales que a los partidos dinásticos; algunos de ellos estaban relacionados con partidos regionalistas pero las excepciones eran escasas. De esta forma, el tipo de contactos entre grupos de presión y partidos que podían observarse en otras monarquías constitucionales europeas durante el mismo periodo estaban ausentes en España (Linz, 1981: 371-378).

Para resumir, ni la existencia de sufragio universal dentro de la estructura de un sistema político basado en elecciones falsificadas, ni tampoco los bajos niveles de movilización de la clase trabajadora pueden justificar la existencia de una presión relevante para la introducción de programas sociales. Tanto los anarquistas como los socialistas habían introducido en sus programas políticos la reivindicación de reformas sociales ya en 1900, pero el movimiento obrero era demasiado débil para luchar por estas reformas con posibilidades de éxito. Al menos hasta 1914, la oligarquía de la Restauración no tenía muchas razones para temer a la clase obrera o para buscar su lealtad y por estas fechas ya se habían establecido las primeras instituciones y programas sociales.

La prosperidad económica generada durante la Gran Guerra, la aceleración del proceso de industrialización y la emigración hacia áreas urbanas que ello trajo consigo, junto con una movilización más intensa de la clase obrera (la primera huelga general a nivel nacional tuvo lugar en 1917), pueden explicar la intensificación de la política social que se produjo en la posguerra. En este caso es plausible argumentar que la introducción de un seguro obligatorio de vejez en 1919 y los intentos para establecer otros seguros obligatorios estuvieron relacionados con el desarrollo socioeconómico y con la movilización de la clase trabajadora. Sin embargo, las realizaciones anteriores en política social no pueden ser justificadas en los mismos términos.

### 3.- El papel de la ideología en el origen del estado del bienestar español

El objetivo de esta tercera y última sección es considerar las dimensiones subjetivas de la “cuestión social”, es decir, la percepción que la clase política y los policy-makers

tenían de la situación de los trabajadores y las soluciones que consideraron más adecuadas para mejorarla. Según Linz, la Restauración “es un período de política parlamentaria en el cual las personalidades dirigentes, en su mayor parte abogados con habilidad oratoria y conocimiento interno de la maquinaria del estado y su administración, gobernaron con una considerable independencia del electorado y los intereses reales, gracias al control que ejercían sobre la maquinaria electoral” (1981: 373). Teniendo en cuenta esta independencia de los políticos, parece razonable argumentar que es importante tener en cuenta cómo veían ellos la “cuestión social” para entender por qué apoyaron la puesta en práctica de ciertas políticas sociales o, al menos, no se opusieron a ellas.

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. El krausismo liberal y el catolicismo social se desarrollaron paralelamente y, a pesar del carácter anticlerical del primero y los elementos religiosos del segundo, estuvieron de acuerdo en problemas fundamentales, tales como el tratamiento sociológico de la “cuestión social”, la creencia en el organicismo y la armonía social, y el rechazo de un estado omnipotente (Palacio Morena, 1988: 17).

En 1876 se fundó la Institución Libre de Enseñanza (ILE) por profesores que habían perdido sus cátedras el año anterior a causa del decreto del ministro canovista Orovio contra la libertad de enseñanza. La ILE, que inicialmente fue concebida como una universidad libre dedicada a una enseñanza no dogmática, resultó ser uno de los más activos y prestigiosos centros culturales de Europa. Después del fracaso de su programa universitario, la ILE se dedicó a la enseñanza primaria y secundaria. Obviamente, el objetivo señalado por el fundador de la ILE, Giner de los Ríos, de regenerar España mediante la libertad intelectual, el autoperfeccionamiento moral y la reforma legal era demasiado ingenuo y ambicioso. La influencia de la Institución sobre

el sistema educativo en su conjunto fue menor de la que los institucionistas habían esperado, pero no se puede desdeñar la difusión de sus ideas entre políticos e intelectuales a través de su boletín y posteriores fundaciones, como la Residencia de Estudiantes, en la Universidad de Madrid. La ILE jugó también un papel decisivo en la creación de la Junta de Ampliación de Estudios, fundada con el fin de enviar a estudiantes españoles al extranjero (Carr, 1966: 469-472).<sup>13</sup>

A fines del siglo XIX y en estrecho contacto con la ILE, un grupo de sociólogos iniciaron un movimiento de socialismo de estado (Kathedersozialismus en alemán) en la Universidad de Oviedo. Los catedráticos del Grupo de Oviedo -González Posada, Buylla, Alas “Clarín” y Altamira- crearon a partir de 1895 una Extensión Universitaria y una Universidad Popular según los modelos de la alemana Verein für Sozialpolitik y la británica Fabian Society (Álvarez, 1978: 198-232).

Los orígenes ideológicos de la ILE son muy confusos e, incluso, contradictorios. Por una parte, la ideología de los institucionistas estaba basada en la filosofía y en el organicismo krausistas. Por otra parte, los miembros del Instituto creían en el liberalismo político, el libre comercio y la competencia individualista (Cacho Vú, 1962, t. I: 96-120). La ILE siempre evitó intervenir en la política de partidos y la mayoría de sus miembros defendieron la libertad de conciencia en temas religiosos. Los liberales krausistas buscaban un ‘racionalismo armónico’ en la filosofía y la ciencia, y perseguían un organicismo social flexible con el fin de superar un individualismo o colectivismo extremos. Los krausistas rechazaban tanto el despotismo político como la revolución violenta: la sociedad debía ser transformada, en su opinión, mediante un activo reformismo social y económico y por la transformación ética del ser humano (Díaz, 1982: 102-103). Resulta sorprenderme la adopción del krausismo por la ILE y sus predecesores si leñemos en cuenta que Krause fue un filósofo alemán menor. Raymond

---

<sup>13</sup> El boletín de la ILE se publicó durante 60 años cada dos semanas. En los últimos veinte años se especializó en pedagogía, pero hasta esa última fase incluyó artículos sobre la mayoría de las disciplinas científicas (Rodríguez de Lecea, 1988). Buñuel, Dalí, García Lorca, Guillén, Juan Ramón, Ochoa y Prados se encuentran entre los alumnos de la Residencia. Gracias a la Junta de Ampliación de Estudios, más de dos mil estudiantes españoles pudieron viajar al extranjero.

Carr (1982: 301-303) explica este hecho en términos de un “accidente intelectual”: “El krausismo alemán supuso para un mundo intelectual aislado [como el español] un medio de conectar con las corrientes de pensamiento europeo” y también una vía de reacción frente al tradicionalismo católico y las corrientes francesas de pensamiento (consideradas como demasiado materialistas). Sanz del Río, uno de los catedráticos más influyentes de los años 1860 y maestro de Giner de los Ríos, fue discípulo de Krause.

No todos los miembros de la ILE eran krausistas. Jutglar (1968: 150-151) elabora una lista de los fundadores y primeros colaboradores de la Institución en la que se incluyen intelectuales, escritores, políticos y científicos de diferentes adscripciones ideológicas. En la misma aparecen incluso algunos de los intelectuales socialistas más relevantes, tales como Julián Besteiro y Fernando de los Ríos.<sup>14</sup> Sin embargo, muchos institucionistas krausistas (Moret, Azcárate o González Posada, por ejemplo) eran también políticos liberales y, a pesar del carácter apolítico de la Institución, puede hablarse de vínculos estrechos con el Partido Liberal. Gracias a estos vínculos entre el Partido Liberal y la ILE, las ideas krausistas de armonía social y de desarrollo del individuo como una parte integral de la sociedad pudieron traducirse en políticas sociales. Como ya se mencionó en la sección primera, la influencia de los krausistas liberales (Azcárate, Moret) en el establecimiento de la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales fue decisiva.<sup>15</sup>

Otra institución que jugó un papel importante en el surgimiento de nuevas ideologías que justificaban la reforma social fue la Iglesia católica. A diferencia de las monarquías luteranas, donde las propiedades de la Iglesia y de las órdenes religiosas fueron confiscadas y el clero incorporado en la burocracia estatal, en las monarquías católicas, como en el caso español, la Iglesia mantuvo sus propias organizaciones de

---

<sup>14</sup> Una discusión sobre las relaciones entre la ILE y el Partido Socialista puede encontrarse en Díaz (1982).

<sup>15</sup> González (1987: 87,95) argumenta que ni la presión revolucionaria ni la fuerza de la opinión pública pueden explicar la creación de la Comisión de Reformas Sociales por el ministro liberal Moret. Fue más bien su condición de miembro del Instituto de Libre Enseñanza y de liberal krausista convencido lo que fundamentó su compromiso con la política social.

caridad hasta bien entrado el siglo veinte, dificultando así el desarrollo de un sistema público de bienestar. La actividad de la Iglesia durante el siglo XIX en España, por lo que se refiere a las organizaciones de caridad, fue intensa, acentuándose en las últimas décadas del siglo debido al incremento en el número de órdenes y congregaciones religiosas.<sup>16</sup> Las congregaciones jugaron un papel muy importante en la asistencia social, principalmente de ancianos, niños y minusválidos mentales (Palomares Ibáñez, 1979: 131-149).

Durante el período de estudio, la Iglesia católica disfrutaba de un estatuto propio, establecido en la Constitución de 1876. Las dificultades de autofinanciación de la Iglesia, resultado del proceso de desamortización, se habían resuelto mediante el Concordato de 1851, en el que se acordó la financiación de la Iglesia por parte del estado. De esa manera aumentó, sin embargo, la dependencia de la Iglesia respecto del estado. El derecho de presentación de candidatos a obispos, una prerrogativa histórica de la corona española (regalismo) hacía, a su vez, que las carreras de los clérigos dependiesen del estado. Los políticos de la Restauración tuvieron mucho cuidado de mantener unas relaciones a la vez cordiales y distantes con la Iglesia, para evitar conflictos bien con los sectores ultracatólicos (carlistas, integristas), bien con los liberales y republicanos anticlericales (Cuenca Toribio, 1985: 12-18).

La aparición del catolicismo social y de la encíclica Rerum Novarum (1891) de León XIII, imprimieron una orientación más avanzada a la actitud de la Iglesia hacia la política social y sensibilizaron las conciencias católicas hacia los problemas de los trabajadores. Estos desarrollos facilitaron la introducción de esquemas públicos de bienestar.

La nueva sensibilidad hacia la “cuestión social” definida por el catolicismo social supuso la aceptación del hecho de que la caridad no es suficiente para resolver los

---

<sup>16</sup> Según Jutglar (1969: 52) este incremento en el número de congregaciones fue debido a la “recuperación espiritual” de ciertos círculos aristocráticos y burgueses y al anticlericalismo de la Tercera República en Francia, que obligó a muchas congregaciones a emigrar. A comienzos del siglo veinte había en España 2.656 congregaciones femeninas y 597 masculinas.

problemas de los trabajadores. Como se expresa en la Rerum Novarum es de primordial importancia alcanzar la armonía entre las clases sociales y, para dicho propósito, la Iglesia y el estado tienen que intervenir en la promoción de la protección de los trabajadores (Montero García, 1983: 25-44). La encíclica tuvo un gran impacto entre los líderes conservadores ya convertidos al catolicismo social y permitió al Partido Conservador justificar el intervencionismo estatal. Líderes como Cánovas o Dato se refieren a la “cuestión social” en sus discursos en los mismos términos que el Papa en la Rerum Novarum: la caridad y las iniciativas individuales no son suficientes para resolver los problemas de los trabajadores (Seco Serrano, 1979: 24). Maura, jefe de gabinete cuando el IRS y el INP fueron establecidos, participaba en alguna medida de las ideas del catolicismo social, y sus seguidores -- mauristas como Ángel Ossorio -- llegaron a identificar posteriormente al maurismo con esta tendencia ideológica (Tusell y Avilés, 1986: 351-352).

Finalmente, el carácter reformista del krausismo liberal y del catolicismo social fue reforzado por la aparición del regeneracionismo después del final de la guerra con los Estados Unidos en 1898. La derrota de España y la pérdida de las últimas colonias dio lugar, más que a un desastre económico, a un desastre psicológico sobre todo entre las élites cultivadas del país. Las críticas del sistema de la Restauración ya eran antiguas pero ahora adoptaron la denominación de regeneracionismo: la vida política y económica del país tenía que ser revitalizada. Políticos de todas las tendencias, escritores, clérigos y académicos se convirtieron en regeneracionistas de uno u otro tipo. Por tanto, es muy difícil definir en qué consistió esta corriente ideológica (Carr, 1982: 473). El regeneracionismo político conservador -- el de Sívola y Maura -- deploraba el caciquismo y deseaba una ‘revolución desde arriba’ que lograra acortar distancias entre representantes y representados. En opinión de estos políticos el objetivo podía lograrse a través de la reforma del gobierno municipal. Entre los intelectuales, el regeneracionista más relevante fue Joaquín Costa, que creía que España necesitaba un ‘cirujano de hierro’ para preparar al país para una democracia parlamentaria real que permitiera a las ‘masas neutrales’ gobernar en sustitución de la oligarquía (Carr, 1982: 477, 525-526).

El regeneracionismo ejerció una influencia prolongada y, a pesar de su falta de coherencia ideológica y escasa eficiencia, permitió a los políticos justificar la introducción de medidas progresistas o modernizadoras.

En resumen, el desarrollo de un clima ideológico a favor de las reformas sociales entre las élites políticas y civiles de la Restauración puede explicar la introducción de programas sociales mejor que el escaso desarrollo socioeconómico y la presión ejercida por una clase trabajadora débil. El tipo de seguros sociales que fueron introducidos (esquemas voluntarios subsidiados por el estado) puede relacionarse también con las nuevas ideologías adoptadas por la clase política, puesto que ambas rechazaban un intervencionismo estatal fuerte. Hay que subrayar que los programas de seguros nunca llegaron a ser obligatorios, con la excepción del retiro obrero que se estableció en 1919, muchos años después de que los principales programas e instituciones fueran creados. El hecho de que los seguros fueran establecidos como voluntarios está relacionado con la visión, compartida por los liberales krausistas y los católicos sociales, del papel que debía jugar el estado: incentivar a los individuos a asegurarse pero nunca obligarlos a hacerlo.

### Conclusiones

A partir de los años 1880, se introdujeron en España programas sociales con una cronología que no difería mucho del de otros países europeos. El tipo de seguros sociales que se establecieron fue también similar al de dichos países. A pesar del retraso que el estado del bienestar español muestra a partir de la primera guerra mundial, esta característica no puede aplicarse a los primeros desarrollos en este campo.

La introducción de programas sociales en España durante el periodo de la Restauración estuvo íntimamente ligado al surgimiento de nuevas ideas. Ni el proceso de industrialización ni la presión ejercida por la clase obrera pueden explicar el establecimiento de seguros sociales durante ese periodo. Este hecho fue, más bien, el resultado del desarrollo de nuevas ideologías entre las élites intelectuales y políticas. Algunas de estas ideologías se originaron con la creación de nuevas instituciones, como

es el caso de la Institución Libre de Enseñanza y del Grupo de Oviedo con respecto al krausismo liberal. Instituciones preexistentes, tales como la Iglesia Católica, también desarrollaron nuevas ideologías, en particular el catolicismo social. Estas instituciones fueron capaces de propagar sus puntos de vista entre las élites políticas y burocráticas gracias a que, por un lado, muchos políticos liberales eran miembros de la Institución Libre de Enseñanza o mantenían estrechas relaciones con ella, y, por otro lado, la mayoría de los políticos conservadores eran católicos convencidos y seguían los consejos y orientaciones de la Iglesia. Además, las nuevas ideologías pudieron difundirse fácilmente entre los miembros de una clase política reducida sobre la que sus instituciones afines podían ejercer gran influencia. La introducción de políticas sociales públicas fue más fácil porque las ideologías adoptadas por los principales partidos políticos -- conservadores y liberales -- estaban de acuerdo en cuestiones fundamentales: creían en la búsqueda de la armonía social, en el organicismo y en una intervención estatal moderada.

Se puede argumentar que la ideología y las percepciones de las élites políticas e intelectuales son importantes como factores explicativos para el presente caso de estudio porque las élites españolas fueron capaces de gobernar durante la Restauración con independencia del electorado y de los grupos de interés. Cabe esperar que la influencia de las ideas y las percepciones de las élites en la elaboración de políticas públicas sea mayor en regímenes autoritarios o cuasiautoritarios, pero también puede tener importancia bajo una democracia liberal. De hecho, aunque el desarrollo socioeconómico produzca el impulso inicial para el establecimiento de programas sociales públicos mediante la aparición de nuevas necesidades y demandas, la respuesta estatal en términos de políticas sociales no es automática. El tipo de programas sociales y el momento cronológico en el que se establecen depende también en un régimen democrático de la ideología de las élites -- de su 'visión del mundo' -- y de las percepciones que tengan de la situación inmediata.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarez, L.X. (1978): La Universidad de Asturias. Salinas, Asturias: Ayalga Ediciones.
- Artola, M. (1985): “El sistema político de la Restauración”, en La España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura ed. por García Delgado, J.L. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Cacho Víu, V. (1962): La Institución Libre de Enseñanza. Madrid: RIALP.
- Carr, R. (1982): Spain (1808-1975). Oxford: Oxford University Press.
- Cuenca Toribio, J.M. (1985): Relaciones iglesia-estado en la España contemporánea. (1833-1935). Madrid: Alhambra.
- de Miguel, J. (1979): La sociedad enferma. Madrid: Akal.
- Díaz, E. (1989): La filosofía social del Krausismo en España. Madrid: Debate.
- Díaz, E. (1982): “La institución Libre de Enseñanza y el Partido Socialista Obrero Español”, en Reivindicación de Krause ed. por Rodríguez de Lecea, T. y Koniecki, D. Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- Flora, P. y Alber, J. (1981): “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe”, en The Development of Welfare States in Europe and America ed. por Flora, P. y Heidenheimer, A. Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Fuentes Quintana, E., Barea Tejeiro, J., García de Blas, A., y Gonzalo González, B. (1982): “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social”. Papeles de Economía Española, no. 12/13, pp. 20-32.
- González, N. (1987): “El contexto político de la Comisión de Reformas Sociales o el Gabinete de los Cien Días de J. Posada Herrera”, en El reformismo social en España: la Comisión de Reformas Sociales, Actas de los IV Coloquios de Historia. Córdoba: Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- González Cátala, V.T. y Vicente Merino, A. (1985): Análisis económico-financiero del sistema español de seguridad social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Jutglar, A. (1969): Ideologías y clases en la España contemporánea II. (1874-1931). Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Libro Blanco de la Seguridad Social (1977). Madrid: Ministerio de trabajo y Seguridad Social.
- Linz, J.J. (1981): “A Century of Politics and Interests in Spain”, en Organizing Interests in Western Europe ed. por Berger, S. New York: Cambridge University Press.

- Martín Valverde, A., Palomeque López, M., Pérez Espinosa, F., Valdés Dal-Ré, F., Casas Bahamonde, M.E., y García Murcia, J. (1987): La legislación social en la Historia de España de la revolución liberal a 1936. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Montero García, F. (1983): El primer catolicismo social y la ‘Rerum Novarum’ en España (1889-1902). Madrid: C.S.I.C.
- Palacio Morena, J.I. (1988): La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palomares Ibáñez, J.M. (1979): “La iglesia española y la asistencia social en el siglo XIX”, en J. Andrés Gallego *et al.*, Estudios históricos sobre la iglesia española contemporánea. Madrid: Biblioteca “La ciudad de Dios”.
- Rico Gómez, A. (1990): “Insurance Policy-Making during the Spanish Second Republic: Merits and Limits of an Attempt at Reform”. Estudio sin publicar.
- Rodríguez de Lecea, M.T. (1988): “Nuevos tiempos para la Institución Libre de Enseñanza”. Sistema no. 85.
- Seco Serrano, C. (1979): Alfonso XIII y la crisis de la Restauración. Madrid: RIALP.
- Suárez Cortina, M. (1986): El reformismo en España. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Tortella, G. *et al.* (1981): Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923). Barcelona: Labor, t. VIII de Historia de España dirigida por M. Tuñón de Lara.
- Tuñón de Lara, M. (1986): El movimiento obrero en la historia de España. 2 t. Madrid: Sarpe.
- Tusell, J. y Avilés, J. (1986): La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo. Madrid: Espasa Calpe.
- Varela Ortega, J. (1977): Los amigos políticos. Partidos elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900). Madrid: Alianza.