
Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936: el caso del seguro de desempleo*

● SERGIO ESPUELAS

Universitat de Barcelona

Centre d'Estudis Antoni de Capmany

Introducción

Con la excepción del seguro de accidentes de trabajo, los seguros sociales se aplicaron en España con cierto retraso con respecto al resto de los países europeos. El seguro de enfermedad es seguramente el ejemplo más notorio. Este entró en funcionamiento en 1944, mucho después que en Alemania (1883), Dinamarca (1892), Reino Unido (1911), Italia (1886) o Grecia (1922).¹ Como veremos a continuación, el seguro de desempleo no fue una excepción y también se introdujo más tarde que en la mayoría de los países europeos. En la historiografía española, habitualmente se ha considerado que la consolidación de una ideología reformista entre la élite política favoreció la aparición de los seguros sociales. Ante el avance de la industrialización y los males generados por esta (como el hacinamiento y la falta de higiene en las ciudades o el endurecimiento de las condiciones de trabajo en los nuevos centros industriales) y ante la situación de debilidad en que la legislación liberal situaba al obrero individual; la política social fue considerada un instrumento útil para ganarse el apoyo de un incipiente movimiento obrero e intentar integrarlo en el sistema político de la Restauración. Los periodos de intensa conflictividad

* Este trabajo ha contado con el apoyo del proyecto del MEC (ECO2009-13331-C02-C02), y de la Xarxa d'Economia i Polítiques Públiques dependiente de la Generalitat de Catalunya. Agradezco a Alfonso Herranz, Jordi Domènech, Pedró Lains, Javier Silvestre y a dos evaluadores anónimos por sus útiles observaciones, comentarios y sugerencias. Como siempre, cualquier error es exclusivamente responsabilidad el autor.

1. Se ha recogido la fecha del primer esquema de seguro introducido, ya fuese voluntario u obligatorio. Los datos provienen de Herranz (2010).

Fecha de recepción: noviembre 2011

Versión definitiva: marzo 2012

Revista de Historia Industrial

N.º 52. Año XXII. 2013.2

social, entre los que destacan los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial, fueron también los años de legislación social más intensa.

No obstante, el avance de la política social en España tuvo que afrontar muchos obstáculos. La oposición empresarial a los proyectos de reforma es seguramente uno de los más importantes, así como la pobreza de recursos de la hacienda española durante este periodo y la dificultad para llevar a cabo reformas fiscales eficaces. A ello habría que sumar, además, la parálisis que la dictadura de Primo de Rivera supuso para el desarrollo de los seguros sociales; en contraste, con el impulso que estos recibieron con la llegada de la Segunda República (Castillo y Montero, 2008; Cuesta, 1988; Martínez Quinteiro, 1990; Montero, 1988; Palacio, 2004; Comín 2001). Sin embargo, la experiencia de otros países europeos sugiere que el avance de la política social en sus etapas iniciales dependió, además, de la capacidad para formar acuerdos entre diferentes sectores sociales sobre las formas de financiación. En países como Suecia o Dinamarca, por ejemplo, el desarrollo inicial de la política social fue posible gracias a la alianza que se estableció entre la socialdemocracia y los pequeños propietarios agrarios para financiar la política social mediante impuestos indirectos (Baldwin, 1990). Asimismo, en Alemania, país donde el desarrollo de la política social estuvo liderado *desde arriba*, la introducción de los seguros sociales se vio favorecida por la actitud de la gran empresa (que tenía gran peso en ese país), y que mostró mayor predisposición a hacer concesiones a los trabajadores y a participar en la financiación de los seguros sociales que la pequeña empresa intensiva en trabajo (Mares, 2003).

En este trabajo se sugiere que, en el caso de España, la desigualdad (y más concretamente la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra) y el predominio de la pequeña empresa industrial constituyeron obstáculos muy importantes para la implantación del seguro de desempleo al dificultar el tipo de acuerdos que en otros países hicieron posible el desarrollo de la política social. A continuación, en el próximo apartado, se describe la aparición y el desarrollo del seguro de desempleo en el contexto internacional. En el apartado 3 se analiza la percepción que los responsables políticos en España tenían sobre el paro, a partir de los estudios de algunos autores de la época y de los debates que se dieron en las Cortes entre 1905 y 1936, una fuente muy útil en ese sentido que hasta el momento ha sido poco explotada de forma sistemática. En el apartado 4 se describe el lento proceso de formación del seguro de desempleo en España. Se exponen los principales argumentos que los reformistas sociales del periodo utilizaron a favor del seguro voluntario, y se analizan detenidamente los debates que se dieron en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 y los que protagonizaron empresarios y trabajadores en el seno del INP entre 1919 y 1923. En el apartado 5 se analizan los principales obstáculos a la introducción del seguro de desempleo en España. Finalmente, en el apartado 6 se resumen las principales conclusiones.

El seguro de desempleo en el contexto internacional

Las primeras iniciativas que surgieron en Europa para crear sistemas públicos de protección contra el paro provienen del ámbito municipal. Según un estudio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT en adelante) publicado en 1929, las ciudades suizas de Berna (1893), San Galo (1895) y Basilea (1899) fueron pioneras en este sentido. Su ejemplo se difundió rápidamente fuera de sus fronteras, a ciudades alemanas como Colonia (1896), pero el éxito de estas iniciativas fue limitado, al menos si lo comparamos con el que, poco después, tendría el llamado sistema de Gante, en alusión a la ciudad belga del mismo nombre que lo estableció en 1901, y que rápidamente se convirtió en un modelo para la mayoría de los países europeos (Alber, 1987).

El modelo de Gante no era muy diferente de los que previamente se habían ensayado en las ciudades suizas y alemanas. Básicamente consistía en la creación de Cajas o Fondos de Paro municipales, financiados por el ayuntamiento, que concedían subvenciones a los sindicatos y asociaciones mutuas que ofrecían un seguro de paro a sus socios. Se trataba, por tanto, de un seguro voluntario subvencionado, donde el objetivo de la subvención pública era aumentar las prestaciones que percibían los desempleados. Tras el primer año de funcionamiento, la ciudad de Gante contaba ya con 13.000 asegurados frente al paro (OIT, 1929). Ello supuso un éxito considerable que ayuda

CUADRO 1 • Años de introducción del seguro de desempleo en Europa (hasta 1949)

	Seguro voluntario	Seguro obligatorio		Seguro voluntario	Seguro obligatorio
Francia	1905		Reino Unido		1911
Noruega	1906	1938	Italia		1919
Dinamarca	1907		Austria		1920
Holanda	1916	1949	Polonia		1924
Finlandia	1917		Bulgaria		1925
Bélgica	1920*	1944	Alemania		1927
Checoslovaquia	1921		Yugoslavia		1927
Suiza	1924		Grecia		1945
España	1931				
Suecia	1934				

* Desde 1907 en Bélgica el Estado central empezó a subvencionar a los fondos de paro municipales (González y Oyuelos, 1914), pero de forma intermitente. Hasta 1920 no se creó un verdadero sistema de *libertad subsidiada* a nivel estatal (Alber, 1987).

Fuente: Flora (1983).

a explicar, a su vez, por qué varios países europeos no tardaron en copiar el modelo de Gante, pero aplicándolo a nivel estatal en lugar de municipal. Los países pioneros en ese sentido fueron Dinamarca (1907), Francia (1905) y Noruega (1906), seguidos poco tiempo después por Holanda y Finlandia (véase cuadro 1).

El verdadero impulso en materia de legislación contra el desempleo se produjo, sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial, cuando la desmovilización de los soldados en el frente, la creciente movilización política de los trabajadores y las dificultades económicas del periodo de entreguerras hicieron del desempleo un problema creciente. Dicho impulso vino, además, acompañado de un cambio en el modelo de seguro dominante ya que, desde entonces, la mayoría de los países europeos optaron por crear sistemas de seguros obligatorios en lugar de voluntarios. El primer país en crear un seguro de este tipo fue el Reino Unido, gracias a la National Insurance Act de 1911, y a partir de 1919 le siguieron Italia, Austria, Alemania, Polonia, Bulgaria y Yugoslavia (cuadro 1). A pesar de que hubo variaciones importantes entre las diferentes legislaciones nacionales, todos los sistemas de seguro obligatorio compartieron ciertas características comunes. La financiación dependía de las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores, más las subvenciones del Estado; y a diferencia del seguro voluntario (donde la gestión recaía sobre los sindicatos y mutuas), el seguro obligatorio era gestionado por el Estado a través de una Caja de Paro o algún otro organismo o agencia estatal especializada (Alber, 1987; González y Oyuelos, 1914).

Tanto en los sistemas de seguro obligatorio como voluntario era habitual que la cobertura estuviese limitada a los trabajadores con ingresos inferiores a un umbral determinado. En los sistemas obligatorios, además, el campo de aplicación solía estar limitado a los trabajadores asalariados de algunos sectores industriales. La ley británica de 1911, por ejemplo, instauró el seguro de desempleo únicamente en la construcción, la ingeniería mecánica, la metalurgia, la construcción de vehículos y la serrería, aunque la ley de 1920 amplió el seguro al resto de los sectores industriales (Hellwig, 2005). Especialmente habitual era la exclusión de los trabajadores del campo, los pescadores, el servicio doméstico y los trabajadores independientes. En algunos países se excluía también a los trabajadores intelectuales y artistas, los aprendices y los empleados de cuello blanco; y normalmente el seguro obligatorio no cubría el desempleo estacional. En los sistemas de seguro voluntario, en cambio, no se establecían limitaciones en ese sentido. Como el Estado se limitaba a financiar a los sindicatos o mutuas que cubrían el riesgo de desempleo, esta era una tarea que se asignaba implícitamente a dichas organizaciones (INP, 1928a y 1928b).

En el cuadro 2 se puede observar que, en líneas generales, todos los países con seguro obligatorio tenían tasas de cobertura elevadas. En cambio, entre los países que habían optado por el seguro voluntario se aprecian diferencias

CUADRO 2 - *Tasas de cobertura del seguro de desempleo en 1936*

	Forma de seguro	Asegurados	Tasa de cobertura (% población activa)
Francia	Voluntario	215.000 *	1% *
Noruega	Voluntario	70.000	6%
Dinamarca	Voluntario	432.000	24%
Bélgica	Voluntario	915.000	23%
Finlandia	Voluntario	31.000	2%
Suiza	Voluntario	551.000	28%
Reino Unido	Obligatorio	14.285.000	63%
Irlanda	Obligatorio	411.000	31%
Italia	Obligatorio	5.000.000 *	28% *
Austria	Obligatorio	780.000	24%
Alemania	Obligatorio	12.803.000	38%

* Las cifras hacen referencia al año 1933.

Fuente: Flora (1983).

importantes. Algunos de ellos, como Francia y Finlandia, tenían porcentajes de asegurados realmente bajos. En cambio, otros países como Dinamarca, Bélgica o Suiza, presentaban resultados similares a los de Italia o Austria, que tenían seguros obligatorios (aunque menos exitosos que los del Reino Unido o Alemania). Por otro lado, en los países donde el seguro voluntario había tenido más éxito, este podía tener un coste para el Estado tan elevado como el seguro obligatorio. Por ejemplo, en 1950 (primer año para el que existen cifras fiables en ese sentido) las aportaciones del Estado danés a su esquema de seguro voluntario fueron superiores (en porcentaje sobre el PIB) a las aportaciones que Alemania y el Reino Unido hicieron a sus esquemas de seguro obligatorio.²

Según Mares (2003) los esquemas de seguro obligatorio se establecieron con más facilidad en países como Alemania, donde predominaba la gran em-

2. Las aportaciones del Estado se han calculado a partir de Korpi y Palme (2007), que ofrecen información sobre la forma de financiación de los seguros sociales. Distinguen entre las aportaciones de los asegurados, las aportaciones de los empleadores, las aportaciones del Estado y otras formas de financiación. En 1950, las aportaciones del Estado sobre el total de ingresos en Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña fueron un 58%, un 50% y un 26% respectivamente. No tenemos datos sobre el volumen de ingresos de los programas de seguro de desempleo en esos países, pero sí que podemos saber el gasto en prestaciones de desempleo gracias a Flora (1986). Estas representaron un 0,74% del PIB, un 0,37% del PIB y un 0,28% del PIB respectivamente. Por tanto, el nivel estimado de las aportaciones del Estado en Dinamarca fue un 0,43% del PIB (0,58 x 0,74), en Alemania un 0,18% del PIB, y en Gran Bretaña un 0,07% del PIB. (Las cifras de PIB se han tomado de las Penn World Tables version 6.2.)

presa intensiva en capital. En cambio, en países como Francia, donde la pequeña empresa intensiva en trabajo tenía más preponderancia, normalmente se optó por sistemas de seguro voluntario subvencionado. El motivo es que las grandes empresas fueron menos reacias a las cotizaciones obligatorias. De hecho, muchas de ellas acostumbraban a crear sus propias cajas de seguro, de forma que la introducción del seguro obligatorio no supuso un cambio sustancial. En una línea similar, Hellwig (2005) sostiene que la ley británica de 1911 estaba limitada a un reducido número de industrias porque únicamente en las industrias intensivas en capital, los empresarios estuvieron dispuestos a aceptar el seguro obligatorio. En cambio, en las industrias intensivas en trabajo los empresarios se mostraron mucho más reacios al seguro obligatorio.

Este tipo de argumentos se ha aplicado también al resto de los seguros sociales. Ullman (1981), por ejemplo, explica que las grandes empresas alemanas fueron un poderoso grupo de presión a favor del seguro obligatorio de accidentes. Muchas de ellas ya habían establecido previamente seguros a nivel de empresa y vieron en la nueva legislación una forma de perjudicar a sus competidores más pequeños. Sin embargo, el papel de los pequeños empresarios no consistió simplemente en oponerse a los planes de seguro obligatorio. En Alemania, las empresas exportadoras (que no podían repercutir fácilmente los costes del seguro sobre los consumidores), la pequeña empresa y las empresas intensivas en trabajo apoyaron los planes iniciales de Bismarck de subvencionar el seguro de accidentes de trabajo, aunque finalmente se impusieron los planes de la gran empresa, que excluían los subsidios estatales.

Igualmente interesantes son los casos de Dinamarca y Suecia, donde la alianza entre los pequeños propietarios agrarios y la socialdemocracia hizo posible la aparición de los primeros sistemas de pensiones universales no contributivos (Baldwin, 1990). Para garantizar el apoyo de los agricultores pequeños y medianos, que a menudo se veían excluidos de la beneficencia tradicional, el nuevo sistema de pensiones no podía estar restringido a los trabajadores industriales (como era habitual en muchos seguros obligatorios). Tampoco era conveniente que fuese un sistema contributivo. Normalmente, las explotaciones de los pequeños agricultores eran intensivas en trabajo y en muchas ocasiones estaban orientadas a la exportación. Por tanto, se mostraron contrarios a los seguros sociales obligatorios, que habrían aumentado considerablemente los costes de producción. La alternativa fue diseñar un sistema de pensiones universal, no contributivo y financiado vía impuestos.

En el caso danés, además, la carga fiscal se trasladó parcialmente del campo a la ciudad. Previamente, la beneficencia tradicional la habían financiado los ayuntamientos mediante impuestos sobre la tierra, y los propietarios agrícolas normalmente no tenían acceso a las prestaciones, que iban destinadas solo a los pobres. Sin embargo, tras la creación del nuevo sistema universal de pensiones los propietarios agrarios ganaron acceso a las prestaciones y el Esta-

do central pasó a reembolsar a los ayuntamientos el 50% de los gastos, para lo que introdujo un nuevo impuesto sobre el consumo de cerveza, que tenía mayor incidencia en las ciudades. De esta forma, los agricultores tuvieron la percepción de que no serían perdedores netos y apoyaron el nuevo proyecto de pensiones. Los trabajadores industriales, por su parte, aceptaron los impuestos indirectos y renunciaron a que los empresarios financiaran la política social (vía cotizaciones sociales obligatorias) para contar con el apoyo de los trabajadores independientes, especialmente los agricultores pequeños y medianos, que en aquel momento constituían la mayoría de la población (Baldwin, 1990).

En Italia, los propietarios agrarios también se opusieron a los seguros obligatorios. Por eso, en la ley de pensiones de 1898, el gobierno optó por un sistema de seguro voluntario subvencionado (por eso, y en parte también por las reticencias del propio gobierno para asumir los costes de más protección social). De esta forma pretendía conseguir el apoyo de un incipiente movimiento obrero, sin granjearse la oposición de los propietarios agrarios. Los resultados fueron, sin embargo, muy modestos, ya que en 1910 tan solo un 2,5% de los trabajadores asalariados tenían seguro de vejez (Lynch, 2009). En cualquier caso, estos ejemplos muestran que si bien es cierto que la presión del movimiento obrero fue muy importante para explicar la aparición de la política social (como sostienen Korpi, 1983, y Esping-Andersen, 1985), las alianzas y el papel desempeñado por otros grupos sociales (como los grupos empresariales o los propietarios agrarios) también fueron muy importantes, especialmente para determinar la forma que finalmente adoptó dicha política.

La atención pública al problema del desempleo en España, 1890-1936

En el periodo anterior a la Guerra Civil apenas existen cifras fiables de paro. La única excepción en ese sentido son las estadísticas publicadas por la Oficina Central de Colocación Obrera y Defensa contra el Paro a partir de 1933, pero cubren un periodo de tiempo muy corto.³ Sin embargo, a partir de los debates parlamentarios y de las políticas aplicadas podemos saber, como mínimo de manera aproximada, la atención que los poderes públicos destinaron al problema del paro. De forma indirecta, también podemos tratar de averiguar sobre qué sectores tuvo este más incidencia. Aunque en ocasiones, el problema del desempleo se identifica con las sociedades industriales, en España, los orígenes de la preocupación pública por este problema se encuentran en la agri-

3. Balcells (1971) considera que son las primeras estadísticas sobre paro «dignas de crédito» (p. 136). La ausencia de cifras fiables sobre el paro antes de la Guerra Civil también queda de manifiesto en el hecho de que, en las Estadísticas Históricas de España, Nicolau (2005) no menciona la existencia de ninguna fuente fiable sobre el nivel de desempleo en ese periodo (véanse pp. 113-115).

cultura. De hecho, la primera medida legal aprobada explícitamente para intentar paliar los efectos del desempleo parece ser el Real Decreto de 1890 sobre Cámaras Agrícolas, donde se autorizaba a dichos organismos a crear oficinas de colocación para los trabajadores rurales.

Sin embargo, si tuviésemos que buscar una fecha en la que el desempleo acaparó como nunca la atención pública, seguramente serían los años 1905 y 1906, cuando «la terrible crisis por que atravesaron las provincias andaluzas [...] dio margen también a interesantes debates en las Cortes» (González y Oyuelos, 1914, p. 373). La respuesta del gobierno ante esta situación consistió en destinar una gran cantidad de recursos a la promoción de obras públicas para combatir el desempleo. Según González y Oyuelos (1914), en 1905 se concedió un crédito extraordinario al Ministerio de Agricultura (Real Decreto de 20 de julio de 1905) para la ejecución de obras y caminos vecinales «a fin de aliviar las necesidades de subsistencia de la clase obrera», y en 1906 (Real Decreto de 9 de febrero) se dispuso que la División de Trabajos hidráulicos del Guadalquivir emprendiese diversos proyectos de riego para dar empleo a los obreros sin trabajo.

En los años posteriores se repitieron numerosas intervenciones en el Congreso sobre el tema del paro. Como se muestra en el cuadro 3, en los cerca de quince años que van desde la legislatura de 1907-1908 a la de 1923, la mayoría de las intervenciones fueron destinadas a solicitar la ejecución de obras públicas para aliviar las consecuencias del desempleo. Los ruegos iban, en su mayoría, destinados al ministro de Fomento, aunque algunos de ellos fueron dirigidos al ministro de Gobernación, lo que pone de manifiesto la función de mantenimiento del orden público que se le asignaba a este tipo de medidas. Normalmente procedían de provincias como Salamanca, Cáceres, Badajoz, Cádiz o Almería, donde había predominio del latifundio y cultivos de secano, y era habitual el paro estacional, aunque también existen ejemplos de otras áreas como Zaragoza, Levante o Madrid. Normalmente, el objetivo era solucionar un problema coyuntural, pero era habitual que los diputados justificasen sus peticiones insistiendo en las deficiencias y el mal estado de la red de carreteras y otras infraestructuras. En algunas ocasiones, debido a su importancia estratégica, también se solicitaron obras hidráulicas que permitiesen modificar los cultivos y aportar una solución de largo plazo al problema del desempleo, pero fueron algo menos numerosas que las anteriores. En las respuestas de los ministros, que acostumbraban a ser muy cordiales, normalmente se aseguraba que se tendría en cuenta la petición pero no se hacía referencia a medidas concretas. Por tanto, a partir de la información consultada, no se ha podido saber si estas peticiones se tradujeron finalmente en alguna actuación por parte del gobierno.

También se dieron casos en los que el objetivo de las solicitudes era paliar los efectos sobre el empleo de plagas como la langosta o la filoxera y fenóme-

CUADRO 3 - *Intervenciones en el Parlamento relacionadas con el problema del paro (1907-1923)*

Fecha	Zona	Asunto	Ministerio al que se solicita intervención	Causa
15-06-1907	Salamanca	obras públicas	Fomento	
17-06-1907	Salamanca	obras públicas	Fomento	filoxera
23-07-1907	Badajoz	obras públicas	Fomento	mala cosecha
10-04-1908	Burgos	obras públicas	Fomento	filoxera
05-11-1908	Cáceres	obras públicas	Fomento	mala cosecha
12-03-1909	Cádiz	obras públicas	Fomento	
22-10-1909	Alicante	obras públicas	Fomento	
01-07-1910	Valencia y Alicante	obras públicas	Fomento	filoxera
03-12-1910	Zaragoza	obras públicas	Fomento, Educación y Guerra	
07-12-1910	Zaragoza	obras públicas	Fomento	
08-02-1912	Cádiz	obras públicas	Gobernación	
08-02-1912	Cádiz	obras públicas	Gobernación y Fomento	
13-05-1912	Almería	obras públicas	Fomento	sequía
13-05-1912	Murcia	obras públicas	Fomento	sequía
13-05-1912	Levante	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13-05-1912	Castellón	obras públicas	Fomento	sequía
13-05-1912	Almería y Murcia	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13-05-1912	Murcia	condonación contribución territorial	Hacienda	sequía
13-05-1912	Albacete	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13-05-1912	Murcia	obras públicas	Fomento	sequía
11-10-1916	Badajoz	obras públicas	Gobernación y Fomento	
12-10-1916	Levante	obras públicas	Fomento	
13-10-1916	Cáceres	obras públicas	Fomento	
31-01-1917	Cádiz	obras públicas	Gobernación	inundaciones
12-02-1917	Madrid	obras equipamientos públicos (hospitales...)	Gobernación	

(continúa)

(continuación)

15-02-1917	Castellón	obras públicas	Fomento	
25-06-1918	Madrid	urbanización extrarradio	Gobernación	
26 y 27-11-1918	Conjunto del Estado	debates sobre política contra el paro: seguro de paro, oficinas de colocación y obras públicas	Gobernación y gobierno en general	
07-08-1919	Madrid	urbanización extrarradio	Fomento	
08-03-1921	Asturias	obras públicas	Fomento	
14-04-1921	Puertollano y Almadén	obras públicas	Fomento	baja de los precios del carbón
08-06-1921	Linares, Cartagena y Asturias	obras públicas	Fomento	
08-06-1921	Lorca	obras públicas	Fomento	
19-04-1922	Puertollano	obras públicas	Trabajo	
30-05-1922	Badajoz	obras públicas	Fomento	sequía y plaga de langostas
19-07-1922	Oviedo	obras públicas	Fomento	
11 y 12-07-1923	Madrid	urbanización extrarradio	Trabajo	
23-07-1923	Vilafranca del Penedès	obras públicas	Fomento	

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Sesiones* de los días citados.

nos climatológicos adversos. Sin embargo, el aspecto más importante es que antes de la Primera Guerra Mundial todas las solicitudes de obras públicas en el Parlamento estaban relacionadas con el desempleo en la agricultura. En cambio, después del conflicto bélico muchas de las intervenciones hacían referencia al desempleo provocado por las crisis mineras en sitios como Asturias, Puertollano, Almadén, Linares o Lorca. Todas ellas eran zonas carboníferas (excepto Lorca que tenía minas de azufre) que tras el fin de la Primera Guerra Mundial vieron cómo se reducían sus exportaciones y sus productos dejaban de ser competitivos en el mercado internacional. También aparecieron referencias al desempleo en la ciudad de Madrid, al que debió contribuir el aumento de población provocado por los movimientos migratorios que tuvieron lugar desde los años de la Primera Guerra Mundial. Como solución, los socialistas propusieron en varias ocasiones la urbanización del extrarradio «para que los trabajadores tengan durante unos cuantos años ocupación útil,

no ocupación de limosna, para que estén viendo cómo unos cuantos trabajan en tanto que otros tienen que mirar porque no hay herramientas».⁴

Parece, por tanto, que únicamente después de la Primera Guerra Mundial el desempleo urbano se convirtió en un problema político, rompiendo el protagonismo que hasta ese momento había tenido en ese ámbito el sector agrario. Por otro lado, todo parece indicar que el problema del desempleo tuvo una influencia mayor de la que habitualmente se le atribuye en la explosión de conflictividad social de los años 1917-1923. Normalmente, esta se vincula con la crisis política de la Restauración, la elevada inflación del periodo, o el efecto contagio de la Revolución Rusa (Malefakis, 1971; Carreras y Tafunell, 2003). Sin embargo, en una interpelación presentada por el partido socialista en noviembre de 1918, el propio Largo Caballero afirma que los principales detonantes de la intensa conflictividad social del periodo fueron la inflación pero también el desempleo:

entre los varios asuntos que yo he de tratar [...] hay dos que son de gran importancia [...] me refiero a dos asuntos que fueron causa y origen de todo el movimiento obrero producido desde 1916 hasta la huelga de agosto [de 1917]: la carestía de las subsistencias y la crisis de trabajo.⁵

Aunque el PIB per cápita español no experimentó ninguna caída sustancial durante los años de la Primera Guerra Mundial,⁶ el impacto tan diferente que la guerra provocó, a través del sector exterior, sobre los distintos sectores de la economía debió de causar efectos fuertemente desestabilizadores sobre el mercado de trabajo. De hecho, meses antes, en junio de 1918, el diputado socialista ya había llamado la atención al gobierno sobre el problema del paro:

bien está que se haga todo lo que se pueda para resolver cuanto se refiere a la carestía de las subsistencias; pero, si no hay trabajo, por muy baratas que las subsistencias estén y por mucho que se haya evitado su alza, los que no trabajan no las podrán adquirir.⁷

En el mismo sentido, durante este periodo se produjo un aumento significativo de las demandas de los trabajadores relacionadas con el desempleo. En noviembre de 1918 el PSOE acordó en su XI Congreso pedir a los poderes públicos la creación de un seguro de desempleo y, poco después, Largo Caballero intervino en el Parlamento solicitando al gobierno la implantación, entre

4. *Diario de Sesiones*, Congreso, 7 de agosto de 1919.

5. *Diario de Sesiones*, Congreso, 26 de noviembre de 1918.

6. Véase Prados de la Escosura (2003).

7. *Diario de Sesiones*, Congreso, 25 de junio de 1918.

otros, de dicho seguro: «ese proyecto de ley [de retiro obrero], como el del seguro de maternidad y el de seguro contra el paro, conviene que cuanto antes se traigan aquí».⁸

En 1918, el XIII Congreso de la UGT aconsejaba a sus secciones crear Cajas contra el Paro, y entre las reivindicaciones del 1 de mayo de ese mismo año se incluía la «realización de obras que ocupen a todos los trabajadores parados». Al año siguiente, en el Congreso de la Comedia de 1919, la CNT decidió incluir entre sus reivindicaciones la creación de un seguro de paro, y la UGT hizo lo mismo en el Congreso de 1922 (Cuesta, 1988). Incluso en 1925, tras dos años de Dictadura, Largo Caballero insistía en que «en el seno de millares de familias de obreros, la crisis del trabajo y la carestía de la vida es el problema que más preocupa».⁹

En los años de la Segunda República el problema del desempleo volvió a cobrar gran protagonismo. En la primera legislatura el paro en la agricultura fue el que captó la mayor parte de la atención política. Durante el periodo republicano se aprobaron, sin apenas debate, el seguro voluntario de desempleo y la creación de un sistema estatal de oficinas de colocación; pero los mayores esfuerzos en la lucha contra el paro se concentraron una vez más en la ejecución de obras públicas. Una de las medidas más importantes en ese sentido fue la Ley de agosto de 1931, por la que se aprobó un Plan de Obras Públicas de ejecución inmediata en Andalucía, Murcia, Extremadura y La Mancha que tenía como objetivo «dar trabajo a numerosos obreros» mediante la ejecución de obras. Para ello se presupuestaron más de 300 millones de pesetas que debían repartirse a lo largo de toda la legislatura. Las provincias que podían beneficiarse de dicho plan eran: Albacete, Almería, Badajoz, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Murcia y Sevilla.

Aunque en ningún momento se hizo explícito el criterio que se siguió para hacer esta clasificación, parece evidente que se optó por limitar la aplicación de la ley a las provincias latifundistas, lo que pone de manifiesto que el foco de atención en esos años fue el desempleo agrícola. De hecho, diversos estudios de la época coincidían en señalar que el problema del desempleo en España era fundamentalmente un problema agrario, para el que proponían la realización de obras hidráulicas que permitiesen intensificar los cultivos y aumentar la demanda de trabajo. Además, se pensaba que ello ayudaría a evitar el desempleo en la ciudad que, al menos en Madrid, se asociaba con la inmigración de campesinos sin trabajo (Carbajosa, 1932; Priego, 1934).

Durante la segunda legislatura se aprobaron planes de obras públicas similares, pero no se establecieron restricciones geográficas, de forma que cualquier provincia podía beneficiarse de las ayudas, independientemente de si te-

8. *Diario de Sesiones*, Congreso, 26 de noviembre de 1918.

9. Largo Caballero (2003).

nía carácter agrícola o industrial. Zonas mineras como Asturias, por ejemplo, se beneficiaron de las ayudas mencionadas.¹⁰ Esto es coherente con la incidencia creciente del desempleo durante la crisis de los años treinta. Testimonio de ello son las palabras de Mariano Rubió Tudurí (diputado de la Esquerra Republicana de Catalunya y, por tanto, proveniente de una zona industrial) quien, refiriéndose al problema del paro, señaló en 1934 que «no hay en España otro problema más urgente».¹¹ No obstante, todo parece indicar que el desempleo continuó estando principalmente localizado en la agricultura (Balcells, 1971; Comín, 1987).

Los orígenes del seguro de desempleo en España

El reformismo social: propuestas de lucha contra el paro (1910-1917)

Como se vio anteriormente, antes de la Primera Guerra Mundial fueron habituales las intervenciones periódicas en el Parlamento solicitando la ejecución de obras públicas para combatir el desempleo. Sin embargo, los reformistas sociales del periodo no las vieron con buenos ojos porque consideraban que estas no eran más que «un verdadero reparto de limosnas, [...] remedios de momento a los cuales se acude para evitar una cuestión de orden público» (Eza, 1910, p. 10).¹²

En cambio, las oficinas de colocación y el seguro de desempleo se situaron, desde un primer momento, en el centro de las principales propuestas en materia de lucha contra el paro. Las oficinas de colocación debían ayudar a reducir el desempleo *friccional*, provocado por la mala organización del mercado de trabajo. Pero también se les asignaba un valor instrumental. Una vez aprobado el seguro de desempleo, las oficinas debían ser útiles para evitar posibles abusos por parte de los trabajadores. Según González y Oyuelos (1914, p. 110) estas proporcionaban «un medio de comprobación del paro verdaderamente involuntario», ya que si un asegurado rechazaba el empleo que le ofrecía la oficina de colocación automáticamente revelaba que no estaba en situación de desempleo de forma involuntaria. Por otra parte, las oficinas también podían ayudar a formar estadísticas que aportasen la información

10. Véase el ruego del señor Pedregal en el *Diario de Sesiones*, Congreso, 27 de mayo de 1936.

11. *Diario de Sesiones*, Congreso, 17 de mayo de 1934.

12. Por reformismo social nos referimos al amplio movimiento favorable a la intervención del Estado que se gestó durante el periodo de la Restauración y que tiene sus orígenes en el krausismo, el catolicismo social y el conservadurismo canovista. De alguna manera este movimiento acabaría institucionalizándose con la creación de la Comisión de Reformas Sociales, y especialmente con la creación del Instituto de Reformas Sociales. Para una visión de conjunto, puede verse, por ejemplo, Palacio (1988) y Montero (1988).

necesaria para los cálculos actuariales del seguro (González y Oyuelos, 1914; Eza, 1910).

En cuanto al seguro, se consideraba que este era el mejor mecanismo para ofrecer protección y asegurar unos ingresos mínimos. En palabras de Adolfo Buylla (1910) el seguro permitiría «garantizar al obrero que no sería víctima de la necesaria consecuencia de la presente organización social de la industria, las tremendas crisis periódicas y las más terribles todavía sobrevenidas de pronto [...]. Será este seguro [...] el mejor y más eficaz antídoto contra la miseria involuntaria» (p. 69). Además, se consideraba que el seguro tenía la ventaja de implicar a los propios afectados en la solución del problema, mediante las cuotas, es decir, el ahorro, que estos debían aportar. Los primeros debates oficiales sobre el seguro de desempleo se iniciaron en marzo de 1910, poco después de la Semana Trágica de Barcelona, cuando el gobierno encargó al INP un anteproyecto de ley de seguro de desempleo. Desde el principio, los reformistas sociales en España se mostraron partidarios del seguro voluntario, basado en el modelo de Gante, y descartaron el seguro obligatorio. Entre las principales ventajas técnicas que atribuían al seguro voluntario se encuentran las siguientes:

- 1) En el caso del seguro de paro los problemas derivados de posibles abusos por parte los trabajadores asegurados (es decir, lo que los economistas hoy llaman problemas de *riesgo moral*) son la pasividad en la búsqueda de empleo y la reanudación fraudulenta del empleo sin dejar de percibir la prestación.¹³ Los reformistas sociales del periodo pensaban que el seguro voluntario sería más eficiente a la hora de controlar dichos problemas porque «los miembros del sindicato o sociedad serán inspectores celosísimos, en su propio interés, de las causas que motiven el paro de sus compañeros» (González y Oyuelos, 1914, p. 267). En cambio, pensaban que el seguro obligatorio tendría más dificultades porque «por muy inteligentes y celosos que sean los empleados municipales nunca podrán combatir [la] simulación [del paro involuntario]» (Eza, 1913, p. 32).
- 2) Para calcular la prima de riesgo de cada trabajador era necesario disponer de información sobre la probabilidad de caer en el paro de cada individuo. Los reformistas sociales del periodo pensaban que el coste administrativo de obtener dicha información sería muy elevado en el caso del seguro obligatorio. En cambio, pensaban que este problema quedaba atenuado en el caso del seguro voluntario porque los trabaja-

13. Para evitar estos problemas se podían (y se pueden) utilizar incentivos económicos (estableciendo prestaciones inferiores al salario habitual con una duración limitada) y organizar un servicio de colocación y otro de inspección.

dores acostumbraban a agruparse en sindicatos profesionales y el riesgo de paro estaba muy relacionado con la profesión.

- 3) Por último, y lo que seguramente es más importante, los reformistas del periodo apoyaron el seguro voluntario bonificado por su simplicidad administrativa. Independientemente de si realmente era más eficiente que el seguro obligatorio, el seguro voluntario dejaba todas las tareas de gestión (inspección, recaudación de cuotas, pago de prestaciones etc.) en manos de las mutuas y sindicatos, lo que a su vez permitiría aliviar «de manera eficaz las cargas del Estado» (González y Oyuelos, 1914, p. 267). En cambio, el seguro obligatorio era «un mecanismo burocrático absorbente y monstruoso» con un coste elevado (González y Oyuelos, 1914, p. 230). En parte, esta preocupación por la simplicidad administrativa no hace más que reflejar la incapacidad del Estado español para garantizar el cumplimiento de la legislación social durante este periodo. Ese parece haber sido el caso de la legislación sobre el seguro de accidentes de trabajo, el descanso dominical o el trabajo infantil, por ejemplo; lo que seguramente se explica por la debilidad de las coaliciones políticas favorables a la *reforma social*, que fueron incapaces de asegurar los fondos necesarios para crear una inspección del trabajo eficaz (Silvestre, 2006; Domenech, 2011).

Junto a estos argumentos de carácter técnico (o pretendidamente técnicos), también se utilizaron otros donde la huella del liberalismo, ideología dominante del momento, es más evidente. Así, en contra del seguro obligatorio se dijo que vulneraba la libertad contractual y que no fomentaba el espíritu de ahorro, ya que «con sus retenciones automáticas sobre el salario [...] no exige al asegurado ningún espíritu de ahorro» (Eza, 1914, p. 43). El principal argumento utilizado en los foros internacionales a favor del seguro obligatorio era que este podía garantizar la cobertura de los trabajadores más pobres, con poca capacidad de ahorro. No obstante, los reformistas españoles estaban convencidos de que la subvención del Estado sería suficiente para garantizar unos niveles mínimos de protección.¹⁴ Como veremos a continuación, únicamente en periodos de intensa conflictividad social se mostraron partidarios del seguro obligatorio.

14. Según Louis Varlez, con la ayuda de las subvenciones oficiales: «no solo los miembros de esas Cajas [...] aumentarían el importe de sus cuotas; no solo crecería también considerablemente el número de los individuos de estas Cajas, sino que de todas partes se verían surgir de pronto nuevas Cajas» (Varlez, citado en González y Oyuelos, 1914, p. 266).

De la Conferencia de Seguros Sociales (1917) al proyecto Chapaprieta (1923)

En 1917, en medio de un intenso clima de conflictividad social, el gobierno organizó una Conferencia de Seguros Sociales que tenía como objetivo estudiar «los medios más adecuados para la implantación de los Seguros Sociales con carácter obligatorio, en la forma gradual». ¹⁵ Sin embargo, aunque fueron pocos los participantes que cuestionaron la necesidad del seguro obligatorio, parece que todos ellos coincidían en que no era posible instaurarlo de forma inmediata. Tanto en la ponencia original como en el debate posterior se insistió en que debía avanzarse hacia la obligatoriedad «con mucha parsimonia». ¹⁶ Se argumentó que no existían estadísticas adecuadas sobre el paro que permitiesen organizar un seguro obligatorio, y que no era conveniente destruir las pocas organizaciones mutuas y/o sindicatos que ofrecían dicho seguro. Por todo ello se propuso crear un sistema de seguro voluntario subvencionado (o de *libertad subsidiada*, como se le llamaba en la época) como paso previo al seguro obligatorio. Así, en las conclusiones finales de la Conferencia se acordó que:

Atendiéndose a la realidad española, que acusa un estado embrionario de la previsión contra el paro, a la conveniencia de no desmoronar lo poco estatuido, sino al contrario, alentarlo y procurar el nacimiento de nuevas energías, y habida cuenta de la falta actual de elementos técnicos para una orientación definitiva, se considera lo más factible la constitución inmediata de un Fondo Nacional de Bonificaciones [para subvencionar a las mutuas que cubran el riesgo de desempleo], [...] durante un periodo determinado (dos años), sirviendo de base la experiencia [...] para preparar, en otro plazo también determinado (un año), la implantación del seguro social [obligatorio]. ¹⁷

Visto en perspectiva, estos argumentos parecen poco convincentes. En el caso de los accidentes de trabajo, por ejemplo, el seguro entró en funcionamiento sin tener estadísticas previas. De hecho, las primeras estadísticas fiables en España se construyeron, en parte, precisamente para satisfacer las demandas de información generadas por la introducción del seguro. Por otro lado, si se temía que el seguro obligatorio desincentivase el seguro voluntario se podría haber hecho como en Inglaterra donde, tras la Ley de 1911, además de crear el seguro obligatorio se concedieron subvenciones a los sindicatos y mutuas que cubrían el riesgo de paro. De hecho, más que una voluntad real de

15. Artículo 1.º RD de 29 de julio de 1917.

16. Intervención de Moragas Martínez citada en las actas de debates de la Conferencia (INP, 1917, p. 66). En una línea similar puede verse también la intervención de González Rojas y la réplica de Ricardo Oyuelos.

17. INP (1917), p. 4.

crear rápidamente el seguro obligatorio, parece que lo que realmente se pretendía era abrir un debate (más o menos sincero) sobre el tema. Con ello se pretendía apaciguar los ánimos de los trabajadores, pero sin alarmar a los empresarios y a otros grupos potencialmente opositores. Por eso se reconoció la conveniencia del seguro obligatorio, pero sin adquirir compromisos firmes.

De hecho, en el decreto que convocaba la conferencia se decía explícitamente que uno de los objetivos era diseñar un plan para implantar el seguro obligatorio que tuviese en cuenta «la resistencia económica de los elementos sociales que lo han de soportar».¹⁸ En los debates, los representantes de la patronal se mostraron contrarios al seguro obligatorio por considerar que este implicaba «una carga para la industria, [que además era] injusta»¹⁹. Los defensores del seguro obligatorio, por su parte, hicieron referencia a un vago concepto de *responsabilidad colectiva*. Se dijo que si bien es cierto que, aparentemente, no existía ninguna responsabilidad individual del empresario (como la que existía en el seguro de accidentes), ni ningún lazo que lo uniese con el trabajador en paro (como el que existía, por ejemplo, en el seguro de enfermedad); sí que existía un *riesgo colectivo de la industria*, debido a la forma en que estaba organizado el mercado de trabajo. Por tanto, no se debía «considerar al patrono aisladamente, sino que hay que ver, en esta materia del paro, a la industria toda, en relación con los obreros».²⁰ Aunque dicho concepto de *riesgo colectivo* no se definió con precisión, parece que los reformistas del periodo pensaban en algo similar a lo que hoy llamaríamos fallos de mercado (aunque se trataba de un concepto muy vago, poco elaborado formalmente).

Para justificar el seguro obligatorio también se hizo referencia a las ventajas potenciales que podía implicar para los empresarios. Así, se dijo que este podía ayudar a evitar que «la emigración [...] provoque una falta de mano de obra»,²¹ y que podía contribuir a solucionar el «grave problema de la lucha de clases, el cual acarrea a la industria incalculables perjuicios, [por lo que] bueno es que esta ponga algo de su parte».²² Sin embargo, una de las conclusiones más interesantes de la Conferencia es la secuencia temporal que se propuso para introducir la obligatoriedad de la participación empresarial en la financiación del seguro:

deberá procederse, sin embargo, con mesura y parsimonia [...], habida cuenta de la potencialidad económica de cada industria o clase de trabajos, aplicándolo en primer término a la industria en grande o a determinados ramos, aprovechando

18. Real Decreto de 29 de julio de 1917, convocando la Conferencia, exposición.

19. Intervención de Iranzo, representante de la patronal, citada en las actas de la Conferencia (INP, 1917, p. 67).

20. Intervención de Ricardo Oyuelos, actas de la Conferencia (INP, 1917, p. 68).

21. *Ibidem*, p. 64.

22. *Ibidem*, p. 68.

las enseñanzas de tal aplicación para extenderlas a los demás, particularmente a los patronos en pequeño, sobre todo en lo que afecta a la agricultura, y siempre sobre la base de la agrupación u organización corporativa de la industria, o, al menos, de su agrupación en mutualidades, excluyendo la obligación o responsabilidad individual.²³

Todo ello revela, en primer lugar, que no todos los sectores empresariales debieron de tener la misma actitud ante el seguro obligatorio. Parece que la resistencia fue mayor entre los empresarios pequeños y medianos, o como mínimo eso es lo que esperaban los participantes en la Conferencia. Por eso se propuso introducir el seguro primero en la gran industria y, seguramente por eso también, se propuso expandir la obligatoriedad sobre *la base de la agrupación*. Aunque en ningún momento se hizo explícito en qué consistía exactamente dicha *agrupación*, parece que se tenía en mente un diseño institucional que permitiese cierta redistribución interempresarial, de forma que las empresas más productivas y con más recursos pagasen más.

En segundo lugar, a diferencia de otros países europeos (donde era habitual excluir a las zonas rurales), se hizo expresa la voluntad de ampliar el seguro obligatorio «sobre todo en lo que afecta a la agricultura», pero únicamente en una segunda etapa. Ello confirma que, como se vio anteriormente, el desempleo agrario era un fenómeno particularmente importante en España. Sin embargo, el hecho de que la ampliación del seguro a la agricultura se dejase para una segunda etapa sugiere que los participantes en la Conferencia pensaban que la oposición de los propietarios agrarios sería particularmente intensa. De hecho, en el caso del seguro de pensiones de vejez o retiro obrero, como se le conoció en la época, estos mostraron una actitud muy beligerante. Cuando entró en vigor, las tasas de afiliación en la agricultura fueron muy decepcionantes, y la hostilidad fue mayor si cabe entre los pequeños propietarios agrarios (Elu, 2010). Lo mismo se puede decir en el caso del seguro de accidentes de trabajo. Primero en 1919 y posteriormente en 1921 se presentaron en las Cortes sendos proyectos para extender dicho seguro a la agricultura, mediante la creación de mutualidades locales.²⁴ Sin embargo, ninguno de estos proyectos llegó a ser aprobado, debido precisamente a la oposición de la patronal agraria.²⁵

23. INP (1917), p. 3.

24. Véase *Gaceta de Madrid* de 20 de febrero de 1919 y *Gaceta de Madrid* de 13 de marzo de 1921.

25. En el caso de las sociedades mutuas (que de alguna forma podrían considerarse los precedentes de los seguros sociales), también se observa un mayor desarrollo en las zonas industriales y entre las grandes empresas industriales. En ocasiones, estas empresas incluso participaban directamente en la financiación de dichas entidades. Aunque en menor medida, las sociedades mutuas se difundieron también en las zonas rurales, especialmente en aquellas donde predominaban las explotaciones pequeñas y medianas de carácter familiar. En las zonas la-

No obstante, los acuerdos de la Conferencia de 1917 no se hicieron realidad. Ni el fondo de bonificaciones ni el seguro obligatorio entraron en funcionamiento. Asimismo, entre 1919 y 1923, en un clima de intensa conflictividad social, el gobierno aprobó diversos decretos y proyectos relacionados con el seguro de desempleo, pero tampoco llegaron a aplicarse. La primera de estas medidas data de marzo de 1919. El gobierno liberal del conde de Romanones aprobó la creación de un seguro de desempleo voluntario subvencionado, inspirado en el modelo de Gante, pero no se le asignó dotación presupuestaria (INP, 1928a).²⁶ Ese mismo año, el gobierno volvió a encargar al INP un estudio de anteproyecto de ley para crear el seguro de desempleo (Real Orden de 22 de septiembre de 1919). Retomando la tradición previa a la Conferencia de 1917, el INP volvió a proponer un sistema de *libertad subsidiada*. Sin embargo, las discrepancias entre empresarios y trabajadores en el seno del instituto retrasaron sistemáticamente su aprobación definitiva. Ante el persistente retraso del INP, en 1922, el gobierno aprobó una partida para crear un Fondo de Paro con el que subvencionar a los sindicatos y mutuas que practicasen el seguro de paro (Cuesta, 1988). Y en 1923 el ministro de Trabajo, Joaquín Chapaprieta, presentó un proyecto de ley para crear un seguro de paro obligatorio. No obstante, la llegada de la dictadura de Primo de Rivera supuso la paralización tanto del proyecto Chapaprieta como de los debates en el INP.

Es difícil precisar los motivos del desacuerdo entre empresarios y trabajadores durante los debates que se dieron entre 1919 y 1923 en el seno del INP. La información que ofrece el órgano donde estos tuvieron lugar, la Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera (CANPO), es muy superficial en esos años. Sin embargo, en las sesiones del 2 y el 5 de abril de 1924 (donde se valoró el trabajo del Instituto de años anteriores), tanto los vocales obreros como los patronos consideraban que en lo referente al seguro de desempleo «las dificultades [habían surgido] al calificar el hecho del paro, al señalar los medios o recursos con que atender el seguro o subsidio y al designar los órganos en que descansa su aplicación» (INP, 1928^a, p. 28).

En lo que se refiere al proyecto Chapaprieta, se trataba de un proyecto bastante improvisado, que autorizaba al gobierno a crear un seguro obligatorio, y en el que (siguiendo la línea de la Conferencia de 1917) se reconocía la posibilidad de que el seguro quedase limitado únicamente a algunas zonas del país y/o a algunas industrias, pero sin especificar cuáles. Simplemente se insistía en que el seguro obligatorio únicamente podía ser aprobado si previamente se creaba un sistema público de colocación:

tifundistas, en cambio, las sociedades mutuas tuvieron menos arraigo. Véase, a modo de ejemplo, Pérez Castroviejo (2008), Pons (2010b), Carasa (1994) y Vilar y Pons (2011).

26. Real Orden de 31 de marzo de 1919: Reglamento para la aplicación del seguro de paro forzoso. Fue derogado por una Real Orden del 8 de agosto de 1921.

se autoriza al Gobierno para que, previo informe del Instituto Nacional de Previsión, proceda al establecimiento, en todo el reino o en una región, o respecto de una industria, en que se halle en pleno funcionamiento el Servicio especial de colocación [...] de un sistema de seguro obligatorio contra el paro forzoso.²⁷

De hecho, el proyecto de Chapaprieta era más un intento de crear rápidamente un sistema público de colocación que de crear un seguro obligatorio (que se posponía para una segunda fase). Seguramente, con ello se pretendía hacer algunas concesiones a las reivindicaciones de los socialistas y de la UGT (que en el Congreso de 1922 había acordado reivindicar el seguro de paro). Es difícil saber si este proyecto también habría acabado siendo papel mojado. En cualquier caso, el golpe de Estado de Primo de Rivera impidió su aprobación. Como ya se ha indicado, la Dictadura también supuso la paralización de los debates que desde 1919 se llevaban a cabo en el seno del INP (Cuesta, 1988). Sin embargo, estos se retomaron en 1928, cuando la Dictadura empezó a dar muestras de debilidad, y esta vez sí que se publicaron las actas de la CANPO.

En estas se aprecia que la principal preocupación de la patronal era el coste que el seguro (que, recordemos, estaba basado en el modelo de Gante) podía suponer para el Estado. Aparte de los intentos de retrasar la aprobación del proyecto de bases alegando que «no parece este el momento más adecuado», los representantes de la patronal sostenían que «no hay más que pasar la vista por el anteproyecto para comprender que ha de tener una repercusión muy grande en los presupuestos del Estado».²⁸ En consecuencia, se oponían a «que el régimen de subsidio tuviera una realidad inmediata»,²⁹ aunque formalmente no se negaban a estudiar la posibilidad del seguro. En caso de que se aprobasen las bases, se mostraron partidarios de «fijar en el presupuesto una cantidad fija no ampliable»³⁰ para las subvenciones que el Estado podía conceder. La patronal española, por tanto, no solo fue hostil al seguro obligatorio sino que también se opuso en buena medida al sistema de *libertad subsidiada*. En cualquier caso, hubo que esperar a la Segunda República para que el seguro de desempleo se hiciese realidad.

La creación del seguro de desempleo en la Segunda República

A diferencia de lo que había sucedido en periodos anteriores, el Gobierno Provisional de la República no continuó posponiendo durante más tiempo la aprobación del seguro, ni encargó un nuevo proyecto al INP. Simplemente

27. Chapaprieta (1924), p. 10.

28. CANPO (1928), p. 21.

29. *Ibidem*, p. 25.

30. *Ibidem*, p. 33.

aprobó, el 25 de mayo de 1931,³¹ el proyecto que el INP terminó de elaborar en 1928. Seguramente, la presencia socialista en el gobierno y la de Largo Caballero al frente del Ministerio de Trabajo fueron determinantes en ese sentido. El seguro estaba basado en el modelo de Gante, por lo que se creó una Caja o fondo de subvenciones, a la que se llamó Caja Nacional contra el Paro Forzoso (dependiente orgánicamente del INP), que se encargaría de gestionar las subvenciones del Estado a los sindicatos y asociaciones mutuas que practicasen el seguro de paro.

Como era habitual, para evitar los problemas de riesgo moral, los trabajadores en paro estaban obligados a apuntarse a una bolsa de trabajo y podían perder el derecho a la prestación si no aceptaban «la colocación adecuada que autorizadamente ofrezca la oficina de colocación».³² Las prestaciones no podían ser superiores al 60% del salario habitual, tenían una duración máxima de 60 días, y para tener derecho a ellas era obligatorio llevar asegurado en una mutua o sindicato más de seis meses y permanecer al menos durante 6 días sin empleo antes de empezar a percibir la prestación. El seguro no era, por otro lado, de cobertura universal. Los beneficiarios eran los trabajadores asalariados (excepto funcionarios y servicio doméstico) de entre 16 y 65 años, cuya remuneración no superase las 6.000 pesetas anuales, pero no se excluyó a ningún sector industrial en particular, ni a los trabajadores agrícolas. El impacto del seguro, sin embargo, fue muy limitado. En 1936 tan solo un 1,19% de la población activa total estaba asegurada. En cambio, en países como Bélgica o Dinamarca (que también tenían sistemas de seguro voluntario subvencionado) las tasas de cobertura superaban el 20% de la población activa. Las causas de este fracaso son diversas, pero la falta de una amplia red de sindicatos con tradición aseguradora en España seguramente fue determinante en ese sentido. A ello habría que sumar, además, que una parte importante del movimiento obrero, fundamentalmente la CNT, prefirió no colaborar con el sistema.³³

Lo que seguramente es más significativo es que durante el periodo republicano no se dieron debates importantes sobre el seguro obligatorio. Durante la segunda legislatura, Gil Robles, junto con un grupo de parlamentarios, que mayoritariamente pertenecían a la CEDA, presentaron un proyecto de seguro obligatorio, pero no parece que tuviesen intención real de que se llevara a la práctica. La oposición les acusó de electoralistas y, de hecho, cuando se debatieron las leyes de 1934 y 1935 sobre el desempleo, ninguno de ellos, ni ninguno de los diferentes ministros de Trabajo de dicha formación

31. Decreto de 25 de mayo de 1931 para crear un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo.

32. Reglamento de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, Decreto de 30 de septiembre de 1931.

33. Para un análisis más detallado puede verse Espuelas (2010).

política, intervino para mantener su propuesta de seguro obligatorio.³⁴ También en la segunda legislatura, Cayetano Bolívar, el único diputado comunista, presentó un proyecto con el que se proponía financiar el seguro obligatorio eliminando los gastos de los cuerpos de seguridad del Estado. Pero, nuevamente, como él mismo señaló su objetivo era propagandístico: «quiero demostrar ante la clase trabajadora los propósitos que vosotros tenéis. Cuando se discuta el proyecto de ley presentado para aumentar las fuerzas de la Guardia Civil y de Asalto, veremos que es aprobado por la Cámara, y en cambio, cuando se trata de una proposición de ley como esta [...] entonces no se encontrará solución».³⁵

En paralelo al seguro de desempleo, durante la Segunda República se llevó a cabo una política muy activa de obras públicas para combatir el desempleo. En 1931 se aprobó un presupuesto de más de 300 millones de pesetas que debía repartirse a lo largo de toda la legislatura (95 millones en 1931, 136.927.000 en 1932, y 104.773.000 en 1933). Las inversiones fueron, además, destinadas exclusivamente a las provincias latifundistas. Durante la segunda legislatura se aprobaron las leyes de 7 de julio de 1934 y la de 25 de junio de 1935, en las que se presupuestaron, respectivamente, las cantidades de 50 y 90 millones de pesetas para obras públicas. En la ley de 1935 se presupuestaron, además, 108 millones para complementar las obras que llevasen a cabo los municipios. A pesar de que en 1935 el gasto devengado estuvo bastante lejos de los 198 millones presupuestados inicialmente, no cabe duda de la importancia adquirida por la inversión en obras públicas durante este periodo.

La economía política del seguro de desempleo en España

¿Por qué tardó tanto en implantarse el seguro de desempleo en España? Como se señaló en la introducción, la aparición de una élite reformista favoreció el desarrollo de la política social para granjearse el apoyo de un incipiente movimiento obrero. De ahí podría deducirse que si la presión ejercida *desde abajo* hubiese sido mayor o si la élite política hubiese estado más decididamente comprometida con la reforma social; quizá el seguro de desempleo se habría implantado antes en España. Sin negar la importancia de estos y de otros factores que habitualmente se han señalado en la historiografía española, como el impacto negativo de la dictadura de Primo de Rivera, la oposición patronal o las dificultades de la hacienda pública española para acometer reformas fiscales eficaces, en este apartado se argumenta que la implantación

34. Véase *Diario de Sesiones*, 17 de mayo de 1934; *Diario de Sesiones*, 4 de junio de 1935; *Diario de Sesiones*, 11, 12 y 13 de junio de 1935.

35. *Diario de Sesiones*, 7 de marzo de 1934.

del seguro de desempleo y el desarrollo de la política social en general tuvieron que superar, además, otros obstáculos que normalmente se han pasado por alto.

Los obstáculos en la Era del Reformismo Social

Para los políticos de la Restauración, el principal objetivo de la llamada *reforma social* era tratar de integrar al movimiento obrero en el sistema político-institucional vigente y alejarlo de las ideologías revolucionarias. En el caso del desempleo, para conseguir ese objetivo era muy importante intentar atraer a los jornaleros de las zonas rurales. Como se vio en el apartado 3, el problema del desempleo era en gran medida un problema agrario, especialmente antes de la Primera Guerra Mundial. Además, desde principios del siglo xx los movimientos revolucionarios, principalmente de inspiración anarquista, fueron ganando influencia en el campo español, sobre todo en las zonas latifundistas. No deja de ser significativo en ese sentido que, en 1911, después de Barcelona, Huelva fuese la provincia donde la CNT tenía más afiliados (en porcentaje de la población activa).³⁶ Si el objetivo de la política social era desactivar los movimientos revolucionarios, establecer un seguro limitado únicamente a la industria, como se había hecho con el seguro de accidentes, no parecía la mejor estrategia. En el caso del seguro de accidentes, la principal preocupación del gobierno parece haber sido el aumento de accidentes de trabajo provocados por la introducción de nuevas tecnologías a raíz de la Revolución Industrial (Silvestre y Pons, 2010). El objetivo, por tanto, era compensar a los nuevos trabajadores industriales. Sin embargo, en el caso del desempleo, la agricultura tenía una importancia estratégica mayor.

No obstante, una estrategia basada en la ampliación del seguro a los trabajadores agrarios tenía diversos inconvenientes. En primer lugar, para establecer el seguro obligatorio era necesario crear previamente una estructura administrativa básica, basada en una red de oficinas de colocación que se encargase de hacer el seguimiento de los parados y que gestionase las prestaciones. Ampliar dicha red más allá de las principales ciudades industriales para hacerla llegar a todas las zonas rurales habría aumentado considerablemente el coste del seguro (y eso es algo que, como se vio anteriormente, preocupaba mucho a los reformistas sociales del periodo). En segundo lugar, aplicar el seguro obligatorio en la agricultura implicaba algunos problemas técnicos. El desempleo agrícola se encontraba normalmente vinculado con situaciones de

36. La tasa de afiliación en Barcelona era del 2,73% de la población activa total y en Huelva del 2,05%. Las cifras de afiliación de la CNT provienen de Silvestre (2003), cuadro A.6.1. Las cifras de población activa las ha proporcionado generosamente Julio Martínez Gallarraga.

subempleo y paro encubierto (Ray, 2002). En ocasiones la línea que separaba a los jornaleros de los pequeños propietarios estaba muy difuminada. Por tanto, era difícil definir con precisión quiénes debían ser los beneficiarios del seguro, o bajo qué condiciones se tenía derecho a la prestación. Además, el paro estacional era muy habitual. Para muchos trabajadores, la probabilidad de estar en paro durante la temporada baja era muy alta, lo que nuevamente encarecía considerablemente los costes del seguro.

El tercer inconveniente era la previsible oposición por parte de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños). La actividad agraria era muy intensiva en trabajo. Por tanto, las cotizaciones obligatorias habrían aumentado considerablemente los costes de producción (al menos más que en otras actividades capital-intensivas). Además, el seguro de desempleo habría aumentado el salario de reserva de los trabajadores, lo que, a su vez, habría incrementado los costes de producción de forma indirecta. Como se vio en el apartado anterior, en los debates de la Conferencia de 1917 quedó patente que los reformistas sociales españoles eran conscientes de esa oposición. La introducción del Retiro Obrero Obligatorio en 1919 no hizo más que confirmar sus sospechas, ya que los propietarios rurales mostraron una fuerte resistencia a la aplicación del mismo y esta fue mayor si cabe entre los pequeños propietarios. La patronal agraria también fue reacia al seguro de accidentes de trabajo y, de hecho, fue capaz de impedir la extensión de dicho seguro a la agricultura en dos ocasiones, primero en 1919 y luego en 1921. No obstante, ese rechazo no era algo exclusivo del caso español. En Alemania, los propietarios agrícolas también se opusieron a los seguros sociales obligatorios. Únicamente cuando la emigración del campo a la ciudad empezó a presionar al alza los salarios agrícolas cambiaron de posición (Mares, 2003).³⁷ De forma similar, en 1919 en Italia, los propietarios agrarios se opusieron con éxito a los planes del gobierno de extender a la agricultura los seguros obligatorios.

Una posible alternativa para vencer la oposición de los propietarios agrícolas habría sido diseñar un sistema donde estos estuviesen exentos de cotización, o algún sistema de financiación que permitiese alguna forma de redistribución de la industria a la agricultura. Esto es, de hecho, lo que se intentó en Dinamarca durante los últimos años de la década de 1880 para crear un seguro de accidentes de trabajo que no estuviese limitado únicamente a la industria, aunque el proyecto finalmente no prosperó (Baldwin, 1990). Un objetivo similar debía de tener el sistema de *agremiación* que se propuso en la Conferencia de 1917 (véase el apartado 4). Sin embargo, la fragilidad de la industria española en este periodo y el predominio de la pequeña y mediana empresa

37. Esta actitud contrasta con la de las grandes empresas alemanas intensivas en capital que, como se vio en el apartado 2, favorecieron la introducción de los seguros sociales obligatorios.

hacen pensar que una solución de este tipo no habría sido muy viable.³⁸ Como se vio en el apartado 2, las pequeñas empresas intensivas en trabajo fueron más reacias a la introducción del seguro obligatorio que las grandes. En el caso español, más bien parece que los propietarios agrícolas y los pequeños empresarios industriales se vieron mutuamente como aliados en la lucha contra el seguro obligatorio.

En consecuencia, los reformistas españoles se decantaron desde el principio por el seguro voluntario, en el que solo veían ventajas: 1) suponía un coste reducido para el Estado, en la medida en que la gestión del seguro quedaba externalizada en manos de las mutuas; 2) no marginaba, al menos formalmente, a los trabajadores agrícolas. Si estos eran capaces de crear organizaciones mutuas que cubriesen el riesgo de paro, el Estado estaría dispuesto a subvencionarlas y aumentar las prestaciones, y 3) no exigía cuotas obligatorias a los empresarios. De esta forma se pretendía evitar la oposición patronal, especialmente la de los propietarios agrícolas y las pequeñas y medianas empresas intensivas en trabajo. Sin embargo, para tener éxito, el seguro voluntario exigía un incremento del gasto público. Como se vio en el apartado 2, los países donde el seguro voluntario dio buenos resultados, los niveles de gasto público en porcentaje del PIB eran similares a los de muchos países con seguro obligatorio. Ello explica, a su vez, por qué los empresarios se opusieron también al sistema de *libertad subsidiada*, durante los debates que se dieron en el seno del INP: por miedo al incremento de la presión fiscal que este podía comportar.

De hecho, durante este periodo hubo muchas resistencias a la introducción de nuevos impuestos en España por parte de los grupos de renta más alta. A ello habría que sumar además, las dificultades para conseguir acuerdos al estilo danés o sueco para financiar la política social mediante impuestos indirectos. De hecho, esta posibilidad ni siquiera se llegó a plantear, lo que de alguna forma refleja hasta qué punto era una opción inviable. ¿Por qué era una opción inviable? Es difícil responder a esta pregunta, precisamente, porque no hubo debates al respecto. Por tanto, no podemos ofrecer más que algunas conjeturas. En Dinamarca, los trabajadores industriales aceptaron financiar la política social mediante impuestos indirectos a cambio del apoyo de los agricultores pequeños y medianos; y estos apoyaron la política social porque esperaban beneficiarse de ella (por eso se crearon pensiones universales no contributivas).³⁹ En España, sin embargo, seguramente fue más difícil

38. Sobre las características de las empresas en España desde una perspectiva histórica, véase Comín y Martín Aceña (1996).

39. De forma similar, en el esquema danés de seguro de paro voluntario subvencionado por el Estado, además de los «obreros» también eran beneficiarios los «labradores, artesanos [y] pequeños comerciantes». En el caso de los obreros se establecía como requisito que su nivel de renta anual no superase cierto nivel de ingresos, mientras que en el caso de los pequeños propietarios el requisito era que su patrimonio no superase un umbral establecido. Véase González y Oyuelos (1914), p. 284.

establecer alianzas de este tipo porque existía mayor desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra y las grandes explotaciones latifundistas tenían un peso mucho mayor.

Pero además, y lo que seguramente es más importante, precisamente porque el desempleo rural se concentraba en las zonas latifundistas (y dado el presumiblemente elevado nivel de renta de los grandes propietarios agrarios) es posible que tanto los jornaleros como los trabajadores industriales hubiesen sido reacios a aceptar una política basada en una subida de impuestos indirectos para financiar el seguro de desempleo. En cualquier caso, en España existía una larga tradición popular de rechazo a los impuestos indirectos que debió dificultar los acuerdos al estilo danés o sueco. No por casualidad los impuestos sobre consumos fueron abolidos en 1854, durante el Bienio Progresista. Lo mismo sucedió en 1868, durante el Sexenio Revolucionario, aunque estos fueron restablecidos poco después. Incluso en 1911, poco después de la Semana Trágica de Barcelona, los impuestos sobre consumos fueron abolidos a nivel estatal, aunque continuaron siendo una importante fuente de financiación de las haciendas locales.⁴⁰

De todas formas, ello no nos debería llevar a menospreciar la importancia que los acuerdos del tipo «impuestos indirectos por seguros» han tenido y tienen para el desarrollo de la política social. Ya se ha mencionado la importancia que estos tuvieron en Suecia o Dinamarca, en un contexto histórico, además, en que la fiscalidad progresiva era una excepción en casi toda Europa. Pero, asimismo, muchos de los países que en la actualidad cuentan con el Estado del Bienestar más desarrollado tienen también niveles de impuestos indirectos muy elevados (Lindert, 2003). De hecho, este es un aspecto que no han pasado por alto economistas como Paul Krugman, quien sostiene que: «if I can trade a somewhat regressive VAT for guarantees of decent retirement and universal health care, I'll take it».⁴¹

El impacto de la Primera Guerra Mundial

En los convulsos años después de la Primera Guerra Mundial cambió la coyuntura política. El movimiento obrero alcanzó elevados niveles de movilización y la principal preocupación del gobierno ya no era solucionar el problema del paro jornalero sino desmovilizar a los trabajadores industriales. Seguramente ese es el motivo por el que en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 se propuso postergar la ampliación del seguro a la agricultura. De esta forma se eludía, a su vez, uno de los principales focos de oposición al se-

40. Para una visión de largo plazo de la evolución del sistema fiscal español, véase Comín (1996), Comín et al. (2000) y Comín et al. (2006).

41. «Why I'm soft on sales taxes», *The New York Times*, 17 de noviembre de 2010.

guro. Además, en la Conferencia se propuso que, en un primer momento, el seguro obligatorio se aplicase únicamente a las grandes empresas industriales, que eran más productivas. De forma similar, el proyecto Chapaprieta dejaba la puerta abierta a un esquema de seguro obligatorio limitado únicamente a determinados sectores de la industria (los más productivos). En otras palabras, durante estos años el gobierno trató de aplicar una verdadera política bismarckiana orientada a los trabajadores industriales de las grandes empresas, pero a diferencia de Bismarck el gobierno español no contó con el apoyo de una potente base industrial de grandes empresas dispuestas a hacer concesiones a los trabajadores. Al contrario, la oposición patronal a los planes de seguros obligatorios fue muy intensa, y fue particularmente virulenta por parte de la pequeña empresa (Del Rey, 1992; Bengoechea, 1994).

Quizá si la dictadura de Primo de Rivera no lo hubiese impedido el proyecto de Chapaprieta habría salido adelante. Pero, en cualquier caso, el predominio de la pequeña empresa en España no facilitó la implantación del seguro de paro obligatorio. Además, el gobierno tampoco fue capaz de aprobar el seguro voluntario subsidiado, a pesar de la elevada conflictividad social del periodo, lo que sugiere que acabaron imponiéndose los mismos obstáculos que habían dificultado los acuerdos «impuestos indirectos por política social» antes de la Primera Guerra Mundial.

La estrategia socialista desde abajo

Desde mitad de los años veinte, sin embargo, el partido socialista elaboró su propia estrategia de lucha contra el paro. Dicha estrategia descansaba sobre el supuesto de que el desempleo urbano, que había ido adquiriendo mayor protagonismo desde el final de la Primera Guerra Mundial, estaba provocado en última instancia por el desempleo rural, que forzaba a los jornaleros a emigrar a las ciudades en busca de trabajo. El objetivo del partido socialista era integrar los intereses de los trabajadores tanto agrícolas como industriales. Según Largo Caballero:

Lo primero para reducir la crisis industrial en las grandes capitales es impedir la emigración interior desde los campos a la ciudad, garantizando el trabajo a los obreros de la tierra. Para eso es indispensable una política agraria tendente a la socialización de ese elemento natural de producción. [...] Bien está reclamar la apertura de nuevas obras; pero no olvidemos que así atraemos mayor contingente de obreros parados de las otras regiones [...], sirviendo de agente principal para la baja de los salarios.⁴²

42. Largo Caballero (2003), publicado por primera vez en *El Socialista*, 1 de mayo de 1925.

De hecho, durante la Segunda República, los socialistas (que eran el único partido del gobierno con un claro programa de lucha contra el paro) no implantaron un seguro obligatorio de desempleo, sino que aplicaron una ambiciosa política de promoción de obras públicas limitada a las zonas latifundistas, establecieron un seguro de desempleo voluntario subvencionado y, sobre todo, llevaron a cabo una política de reforma agraria acompañada de una intensa regulación del mercado de trabajo (ley de términos municipales). Los socialistas confiaban en que la reforma agraria ayudaría a solucionar el problema más urgente del desempleo entre los jornaleros de las zonas latifundistas y, de forma indirecta, el problema del paro urbano. Con esta estrategia se postergaba para el futuro la implantación del seguro. Sin embargo, al dar prioridad a la solución del problema del paro jornalero, de alguna forma también ayudaba a remover las trabas que habían dificultado la introducción del seguro hasta el momento.

Quizá la reforma agraria habría permitido limitar el seguro obligatorio solo a la industria y con ello habría facilitado su introducción al reducir la oposición de los propietarios rurales. Quizá habría hecho posible un acuerdo del tipo «impuestos indirectos por política social» entre los trabajadores industriales y los pequeños agricultores, favoreciendo el éxito del seguro voluntario subvencionado en el futuro. Por supuesto, no podemos saber qué habría pasado si finalmente la reforma agraria se hubiese llevado a cabo. En cualquier caso, lo más significativo es que la estrategia socialista revela hasta qué punto los conflictos de intereses en la agricultura condicionaron (y obstaculizaron) la implantación del seguro de desempleo.

Conclusiones

Como en el resto de los países europeos, en España, los primeros debates sobre el seguro de desempleo empezaron cuando todavía una parte importante de la población activa estaba ocupada en la agricultura. Debido a la importancia que tenía el desempleo rural, los reformistas sociales españoles trataron de diseñar (*desde arriba*) un esquema de seguro que no estuviese limitado únicamente a la industria. Sin embargo, cualquier proyecto de seguro obligatorio en la agricultura, además de algunos problemas técnicos, habría contado con la oposición de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños), a lo que habría que añadir, además, la oposición de la pequeña empresa industrial, que era mayoritaria en España. A diferencia de la Alemania de Bismarck, parece que en España no había una amplia base de grandes empresas industriales dispuestas a hacer concesiones a los trabajadores y que apoyasen la política social del gobierno.

Ante esta situación, los reformistas sociales españoles se mostraron desde el principio partidarios del seguro voluntario, que no necesariamente implicaba

un incremento de los costes laborales vía cotizaciones obligatorias. Sin embargo, para ser efectivo a largo plazo, habría necesitado un volumen considerable de subvenciones públicas. Pero la concentración del desempleo en las zonas latifundistas y especialmente la desigualdad que existía en el campo español, hicieron poco viables acuerdos al estilo danés o sueco, para financiar la política social mediante aumentos de los impuestos indirectos. Además, los grupos de renta más alta fueron reacios a los aumentos de la presión fiscal. De ahí las resistencias que existieron también ante el seguro voluntario subvencionado.

Durante la conflictiva coyuntura de la primera posguerra mundial, el gobierno intentó aplicar tanto un seguro voluntario subvencionado como un seguro obligatorio limitado a la industria y a los sectores más productivos (para evitar en lo posible los principales focos de oposición). Pero no tuvo éxito, volvieron a imponerse los obstáculos tradicionales. Dada la importancia del problema del paro jornalero, a medida que el partido socialista fue diseñando su propia estrategia de lucha contra el paro, difícilmente podría haber defendido un seguro de desempleo solo para la industria sin decepcionar a su amplia base rural. Por eso cuando llegaron al gobierno durante la Segunda República utilizaron la reforma agraria y las obras públicas en las zonas latifundistas como una pieza clave en la lucha contra el desempleo y postergaron la aprobación del seguro obligatorio a un segundo término.

La evolución de los diferentes seguros sociales estuvo condicionada por factores específicos. En el caso del seguro de enfermedad, por ejemplo, las mutuas y seguros privados fueron un grupo de presión muy importante, que primero intentó frenar el seguro obligatorio y luego influir en su configuración (Pons, 2010a y 2010b; Molinero, 2005). Sin embargo, todo parece indicar que los obstáculos que dificultaron la introducción del seguro de paro afectaron también al resto de los seguros sociales. El retiro obrero obligatorio, por ejemplo, tuvo que afrontar una actitud particularmente hostil por parte de los propietarios agrarios (Elu, 2010). Algo parecido se observa en el caso del seguro de accidentes de trabajo, ya que las organizaciones agrarias fueron particularmente reacias a la reforma de 1922 y a la introducción del seguro obligatorio (Del Rey, 1992, pp. 394-395). No es casualidad, en ese sentido, que el seguro de accidentes de trabajo se extendiese a la agricultura únicamente con la llegada de la Segunda República, siendo Largo Caballero ministro de Trabajo. Asimismo, el predominio de la pequeña empresa también debió de dificultar el desarrollo del resto de los seguros sociales. Silvestre y Pons (2010) sostienen, en ese sentido, que esa es una de las causas que explican el rechazo de la clase empresarial en España ante la introducción del seguro de accidentes de trabajo. En una línea similar Del Rey (1992) sostiene que «fueron las empresas punteras de la economía española las que más favorables se mostraron al retiro obrero [obligatorio], no siendo el caso del pequeño patrono y del patrono agrario» (p. 399).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBER, J. (1987), «Government responses to the challenge of unemployment: the development of unemployment insurance in Western Europe», en P. FLORA y A. J. HEIDENHEIMER (eds.), *The Development of Welfare Status in Europe and America*, New Brunswick y Londres, Transaction Books.
- BALCELLS, Albert (1971), *Crisis económica y agitación social en Cataluña, 1930-1936*, Barcelona, Ariel.
- BALDWIN, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity and the Bourgeois Basis of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BENGOECHEA, Soledad (1994), *Organització patronal i conflictivitat social a Catalunya: tradició i corporativisme entre finals de segle i la Dictadura de Primo de Rivera*, Barcelona, Abadia de Montserrat.
- BUYLLA, Adolfo (1910), *La protección del obrero. Acción social y acción política*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.
- CANPO (1928), *Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera V. Labor del Pleno (2-4 de julio de 1928). Resumen de las sesiones celebradas. Acuerdos. Documentación anexa*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión.
- CARASA SOTO, Pedro (1994), «El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX», en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo. Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, UGT.
- CARBAJOSA ÁLVAREZ, Manuel (1932), *Paro obrero: soluciones a este problema*, Madrid, Gráfica Socialista.
- CARRERAS, Albert, y TAFUNELL, Xavier (2003), *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica.
- CASTILLO, Santiago, y MONTERO, Feliciano (2008), «El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada», en S. CASTILLO (dir.) *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- CHAPAPRIETA, Joaquín (1924), *Oficinas de colocación y seguro contra el paro forzoso, cotos sociales de previsión: proyectos de ley*, Madrid, Núñez Samper.
- COMÍN, Francisco (1987), «La economía española en el periodo de entreguerras (1919-1935)», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÀ (comps.), *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.
- (1996), *Historia de hacienda pública II. España 1808-1995*, Barcelona, Crítica.
- (2001), «Las modestas realizaciones de la nueva política económica intervencionista de la Restauración», en E. FUENTES-QUINTANA (ed.), *Economía y economistas españoles*, vol. 5, Madrid, Galaxia-Gutenberg, pp. 197-238.
- COMÍN, Francisco, MARTÍN ACEÑA, Pablo, y MARTORELL, Miguel (eds.) (2000), *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

- COMÍN, Francisco, MARTÍN ACEÑA, Pablo, y VALLEJO, Rafael (eds.) (2006), *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- COMÍN, Francisco, y MARTÍN ACEÑA, Pablo (1996), «Rasgos históricos de las empresas en España. Un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, 12 (5), pp. 75-123.
- CUESTA, Josefina (1988), *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DEL REY REGUILLO, Fernando (1992), *Proprietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DOMENECH, Jordi (2011), «Legal origin, ideology, coalition formation, or crisis? The emergence of labor law in a civil law country, Spain 1880-1936», *Labor History*, 52(1), pp. 71-93.
- ELU, Alexander (2010), «Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936», en J. PONS y J. SILVESTRE (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes de trabajo, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985), *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press.
- ESPUELAS BARROSO, Sergio (2010), «El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura», en J. SILVESTRE y J. PONS (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- EZA, Luis de MARICHALAR Y MONREAL, vizconde de (1910), *El problema del paro forzoso*, Publicaciones de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Sección Española, núm. 14.
- (1913), *El seguro social en aplicación a la falta de trabajo. Conferencia en la Unión Patronal de las Artes del Libro el 19 de diciembre de 1912*, Madrid, Imprenta alemana.
- (1914), *La previsión como remedio a la falta de trabajo. Conferencia dada en la Casa del Pueblo de Madrid el día 15 de febrero de 1913*, Madrid, Imprenta Bernardo Rodríguez.
- FLORA, P. (1983), *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, Frankfurt, Campus Verlag.
- (ed.) (1986), *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*, Berlín, Walter de Gruyter.
- GONZÁLEZ ROJAS, Francisco, y OYUELOS, Ricardo (1914), *Bolsas de trabajo y seguro contra el paro forzoso*, Madrid, Publicaciones IRS.
- HELLWIG, Timothy (2005), «The Origins of Unemployment Insurance in Britain. A Cross-Class Alliance Approach», *Social Science History*, 29, 1, pp. 107-136.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2010), «La difusión internacional de los seguros sociales antes de 1945», en J. SILVESTRE y J. PONS (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

- INP (1917), *Conferencia de seguros sociales celebrada en Madrid en los días 24 a 31 de octubre de 1917*, Madrid, Publicaciones del INP.
- (1928a), *Previsión contra el paro forzoso: antecedentes*, Madrid, Publicaciones del INP.
- (1928b), *Previsión contra el paro forzoso. Legislación extranjera*, Madrid, Publicaciones del INP.
- KORPI, Walter, y PALME, Joakim (2007), *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, Estocolmo, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. <https://dspace.it.su.se-dspace-handle-10102-7> (consultado: enero de 2009).
- KORPI, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- LARGO CABALLERO, Francisco (2003), *Obras completas. Escritos y discursos (1910-1939)*, vol. 1-7, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero.
- LINDERT, P.H. (2003), «Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch», *NBER Working Paper*, n.º 9869
- LYNCH, J. (2009), «Italy: A Christian Democratic or Clientelist Welfare State», en K. VAN KERSBERGEN y P. MANOW (eds.), *Religion, Class Coalitions and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MALEFAKIS, Edward (1971), *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel
- MARES, Isabela (2003), *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge, Cambridge University Press
- MARTÍNEZ QUINTEIRO, M.E. (1990), «El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918», en J. ÁLVAREZ JUNCO (ed.), *Historia de la acción social pública en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo, pp. 241-287.
- MOLINERO, Carme (2005), *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra.
- MONTERO GARCÍA, Feliciano (1988), *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- NICOLAU, Roser (2005), «Población, salud, y actividad», en A. CARRERAS y X. TAFUNELL (coords.), *Estadísticas históricas de España*, vol. I, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 1027-1154.
- PALACIO MORENA, Juan Ignacio (coord.) (2004), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- (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.
- Pérez Castroviejo, Pedro M. (2008), «La previsión social en Vizcaya: sociedades de socorros mutuos y atención médico farmacéutica, 1876-1936», *IX Congreso Internacional de la AEHE*, Murcia, 9-12 de septiembre.
- PONS, Jerònia (2010a), «El seguro obligatorio de enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)», *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*

- (BBVA), *De la beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales*, 4, pp. 227-250.
- (2010b), «Los inicios del seguro de enfermedad en España, 1923-1945», en Jerònia PONS y Javier SILVESTRE (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes de trabajo, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003), *El progreso económico de España 1850-2000*, Bilbao, Fundación BBVA.
- PRIEGO, Victoria (1934), *El paro obrero y sus posibles soluciones*, Madrid, Biblioteca El Pueblo.
- RAY, Debraj (2002), *Economía del Desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- SILVESTRE, Javier, y PONS, Jerònia (2010), «El seguro de accidentes de trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención», en Jerònia PONS y Javier SILVESTRE (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes de trabajo, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- SILVESTRE, Javier (2003), *Migraciones interiores y mercado de trabajo en España, 1877-1936*, Tesis doctoral, Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- (2006), «Wage compensation for workplace disamenities during industrialization: the case of Spain, 1909-20», *Labor History*, 47(1), pp. 43-72.
- ULLMAN, H. (1981), «German industry and Bismarck's Social Security System», en W. J. MOMSEN (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, Londres, Croom Helm.
- VILAR, Margarita, y PONS, Jerònia (2011), «El papel de las sociedades de socorro mutuo en la cobertura del riesgo de enfermedad en España (1870-1942)», *X Congreso Internacional de la AEHE*, Carmona, Sevilla, 8-10 de septiembre.



The obstacles to the development of social insurance in Spain before 1936: the case of unemployment insurance

ABSTRACT

The emergence of social insurances in Spain has been usually linked to the advent of industrialization, the development of a reformist ideology by the political elites, and the demands of the labor movement. Not questioning the role of these factors, this paper suggests that the introduction of compulsory unemployment insurance was hampered by the opposition of landowners and small-sized firms, which were predominant in Spain. At the same time, the inability to reach Danish or Swedish-style agreements to finance social policy through indirect taxes hindered the introduction of the subsidized voluntary unemployment insurance, which would have needed a big amount of public subsidies to succeed.

KEYWORDS: social policy, unemployment insurance, social security, labor economic history

JEL CODES: I00, J8, H5, N34



Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936: el caso del seguro de desempleo

RESUMEN

Habitualmente, la aparición de los seguros sociales en España se ha vinculado con el avance de la industrialización, el desarrollo de una ideología reformista entre la élite política, y la presión del movimiento obrero. Sin negar la importancia de estos factores, en este trabajo se sugiere que la introducción del seguro obligatorio de desempleo se vio dificultada por la oposición de los propietarios agrarios y de la pequeña empresa industrial, que era mayoritaria en España. Al mismo tiempo, la dificultad para formar acuerdos al estilo danés o sueco para financiar la política social mediante impuestos indirectos, dificultó incluso la introducción del seguro voluntario, que para tener éxito habría necesitado importantes subvenciones públicas.

PALABRAS CLAVE: política social, seguro de desempleo, seguridad social, historia económica del trabajo

CÓDIGOS JEL: I00, J8, H5, N34

