

Las primeras pensiones públicas de vejez en España. Un estudio del Retiro Obrero, 1909-1936

● ALEXANDER ELU TERÁN
Instituto Europeo de Florencia

Introducción*

A pesar de un cierto retraso respecto a los sistemas europeos pioneros en la protección del trabajo, el caso español se incluye con todo derecho en el patrón internacional de creación de sistemas públicos de seguros surgido en torno a los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. Tal posición, hasta cierto punto delantera, colisiona con al menos dos importantes aspectos de la realidad española de la época. Por un lado, la consabida menor y más desigual difusión de la industrialización en el país rompe con la correlación manifestada de manera más clara en otros países entre crecimiento económico y demanda de protección al trabajo¹. Así, en el caso español conviven las reivindicaciones relacionadas con los efectos de la industrialización junto con otras que reflejaban la persistencia de focos de retraso. La amplitud y heterogeneidad de la cuestión social complicaban pues su gestión. Por otro lado, las primeras medidas de protección laboral –y, entre estas, los seguros sociales– surgen en España en un contexto de debilidad del discurso pro intervencionista no obrero. Ciertamente, con el auge del debate en torno a la cuestión social se desarrollaron algunas corrientes intervencionistas de importante alcance. Sin embargo, la propia diversidad de estas corrientes dificultó la consecución de un consenso intervencionista estable y de largo plazo². De este modo, las úni-

*. Agradezco los comentarios y sugerencias recibidos por parte de Carles Sudrià, Montserrat Carbonell, Alfonso Herranz y Daniel Tirado. Sus aportaciones han contribuido a mejorar el texto final. Cualquier error es de mi exclusiva responsabilidad. La realización de esta investigación ha contado con el apoyo financiero de una beca FPU del Ministerio de Educación y Ciencia, así como de los fondos del proyecto BEC 2002-01113.

1. En este sentido, la tesis clásica de Flora y Alber (1987; [1982]) y Flora (1983).

2. Sobre la idea de fracaso relativo del reformismo social español, una referencia actualizada es la Palacio Moreno (coord.) (2004). Una síntesis de la amplia perspectiva doctrinal, en Fuentes Quintana (dir.) (2001) vol. 5. Una postura más optimista en relación al papel de la ideología durante el proceso de creación de los primeros seguros sociales en Guillén (1990).

cas medidas de protección legisladas anteriormente a los seguros de vejez fueron la regulación del trabajo femenino e infantil y la aprobación de una ley no obligatoria sobre accidentes de trabajo en la industria. Ambas disposiciones fueron introducidas en 1900.

Ante estos antecedentes y condicionantes, el proceso asegurador de la vejez en España aparece con un brío chocante, después de su inicio con la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP) en 1908 y el diseño de pensiones de vejez en un régimen de afiliación libre subvencionada por el Estado. Así, ya en 1919 asistimos a la imposición de la obligatoriedad de las pensiones, mientras que en 1931 empieza el proyecto de unificación de las distintas ramas de seguro creadas hasta entonces de forma autónoma. En este sentido, la evolución histórica parece sugerir un comportamiento discontinuo en el que la implicación del Estado en el proceso asegurador pasó por encima de una programación más ajustada a la realidad económica e ideológica del país antes apuntada. De hecho, resulta inmediato relacionar estos impulsos públicos con coyunturas críticas de la historia española, de tal modo que la evolución de la previsión contra la vejez deviene consistente con un patrón de efecto-desplazamiento en la oferta de intervención pública. Este patrón no es excepcional. De hecho, tampoco debería ser criticable si hubiera logrado acompañarse de un diseño económico robusto que trascendiese la perentoriedad determinada por la presión social. Sin embargo, algunos factores apuntan a la incapacidad de convertir las pensiones en instrumentos ambiciosos de protección laboral superadores de las motivaciones coyunturales de inicio. De modo destacado, la no obligatoriedad de la contribución obrera en las pensiones hizo del caso español una excepción en el panorama internacional de sistemas contributivos de seguros.

A partir de esta y otras evidencias, nuestra aproximación a la primera fase de las pensiones de vejez es, hasta cierto punto, pesimista. De este modo, algunas características del sistema impedían garantizar la protección efectiva y sostenible de los activos mayores, incluso de aquellos que, por su edad, necesitaban esa cobertura de modo más inmediato. Esto es, aun a costa de sacrificar un diseño económico más estándar y sostenible, el Instituto Nacional de Previsión no logró que sus pensiones actuaran como medidas reparadoras inmediatas de la problemática de vejez manifestada en aquel momento. Así, podremos afirmar que la problemática esencial manifestada en las pensiones de vejez anteriores a la Guerra Civil consistió en la difícil conciliación de objetivos inmediatos de reparación social con los de construcción de un sistema técnicamente plausible en el largo plazo.

El artículo seguirá una estructura cronológica, marcada por las tres grandes fases que podemos distinguir en la evolución de la previsión de vejez antes de la Guerra Civil. Primero, examinaremos la creación del Instituto Nacional de Previsión y el funcionamiento y resultados de los seguros sociales libres. A continuación, nos adentraremos en el cuerpo principal de nuestra exposición, esto es,

la implantación del primer seguro obligatorio español, el Retiro Obrero. Seguidamente, haremos mención a un punto significativo, pero de escasa incidencia real, como es el frustrado proyecto republicano de unificación de los distintos seguros existentes hasta el momento. Por último, valoraremos la incidencia y el significado del seguro de vejez como experimento pionero de intervención en el bienestar de los trabajadores.

La creación del Instituto Nacional de Previsión y los seguros sociales voluntarios

La intervención pública en materia de seguros sociales en España vino determinada por el fracaso previo de algunas iniciativas privadas. La primera de estas fue la Caja de Ahorros de Guipúzcoa que, habiendo sido fundada en 1896 por la Diputación provincial, abrió en 1900 una sección de retiro. El caso paradigmático es tal vez el de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, después de que su creación respondiese a la huelga general de 1902 en la ciudad de Barcelona y otras poblaciones de la provincia. Sin embargo, la incapacidad de estas instituciones privadas para captar fondos provenientes de las clases trabajadoras forzó la implicación del Estado en materia de previsión³. Tal implicación se concretó inicialmente en un proyecto de Caja Nacional elaborado por José Maluquer y Salvador en 1903 en el seno del Instituto de Reformas Sociales y definitivamente perfilado tras la *Conferencia sobre previsión popular* celebrada en Madrid en octubre de 1904⁴. La propuesta enfatizaba sus fundamentos actuariales, en oposición al empirismo de los tradicionales sistemas de reparto que supuestamente gobernaban la mayoría de instituciones mutualistas y que, a partir de entonces, iban a ser denigradas a la *protohistoria* de la previsión. Desde esta supuesta superioridad técnica, el papel supervisor del Estado se convertía en el elemento clave del proyecto de Maluquer, aun cuando este papel fuera en buena medida acotado. Así, se percibía que el papel más adecuado para el Estado en la gestión de las pensiones de vejez era el aplicado por aquel entonces en Bélgica o Italia, donde las contribuciones voluntariamente satisfechas en favor de los trabajadores eran bonificadas con un subsidio estatal predeterminado⁵. Tales depósitos se acumu-

3. Los modestos resultados de ambos experimentos pueden verse en Montero (1988) para el caso guipuzcoano y Nadal y Sudrià (1981) para el barcelonés.

4. Para el seguimiento de la Conferencia, IRS (1905).

5. El nivel de intervención estatal escogido se distanciaba pues de la afiliación obligatoria que regía en Alemania (desde 1889) y de los sistemas de pensiones universales a la inglesa (Old Age Pensions Act) de 1908. Ambos sistemas se percibían como lesivos: el primero por suponer un ataque a la libre iniciativa y una suerte de ‘socialismo de Estado’, y el segundo por incentivar la imprevisión al tenerse por segura la pensión de vejez. La adopción del modelo de la libertad subsidiada se asumió hasta sus últimas consecuencias, de tal manera que el Instituto se valió del consejo de algunas de las figuras clave del organismo belga de previsión, como Edmond Lefrancq y Omer Lépreux.

laban y crecían mediante la capitalización hasta formar las sumas de la pensión individual de vejez del trabajador.

El funcionamiento del sistema de libertad subsidiada

De acuerdo con el contenido del decreto fundacional que, junto a los Estatutos y el Reglamento de Operaciones, formaron la base rectora de la institución, la creación del INP en febrero de 1908⁶ respondió a la finalidad de difundir y vulgarizar la previsión popular, con especial acento en las pensiones de retiro. Las distintas modalidades de pensión ofrecidas por el Instituto se constituían formadas mediante la capitalización individual de las cuotas aportadas y sus correspondientes bonificaciones, hasta una edad de retiro a escoger entre los 55, 60 o 65 años. Las tipologías que podían adoptar estos beneficios eran diversas y se resumen en el cuadro 1.

CUADRO 1

MODALIDADES DE RENTA VITALICIA OFRECIDAS POR EL INP DURANTE EL PERÍODO DE LIBERTAD SUBSIDIADA, 1908-1921

Rentas vitalicias	Capital cedido	Mitad	Muerte antes del retiro
			Muerte antes y después del retiro
	Capital reservado	Todo	Muerte antes del retiro
			Muerte antes y después del retiro

Nota: Las imposiciones están ordenadas, en sentido descendente, de más baratas a más caras de acuerdo a las tarifas disponibles en INP (1911).

Una característica destacada con respecto a la formación de pensiones en el seno del INP fue la aplicación del criterio de cuota única⁷. Esto es, el Instituto no exigía ningún tipo de continuidad en las imposiciones para disfrutar del derecho a pensión. Al contrario, cualquier imposición por encima del mínimo de 0,50 ptas. generaba derecho a recibir la correspondiente renta a partir de la edad escogida. De este modo, las pensiones recibidas no eran más que la suma de las sucesivas pensiones anuales alimentadas por aportaciones satisfechas de la manera más cuantiosa y continuada posible. El único límite era que las aportaciones (y las correspondientes bonificaciones) no diesen derecho a pensiones anuales superiores a las 1.500 ptas⁸. La par-

6. Real Decreto de 28 de febrero de 1908, Gaceta de 29/2/1908. Estatutos del INP, de 24 de diciembre de 1908, publicados en Gaceta el 26 del mismo mes. Reglamento de 17 de julio de 1910, en INP (1910).

7. Art. 73 Estatutos INP

8. Con ello se quería evitar que las clases no obreras fueran las principales beneficiadas de la ventaja de la bonificación.

ticipación estatal como protector visible del organismo se manifestaba en el reparto anual de bonificaciones entre los imponentes que hubieran satisfecho primas durante el ejercicio. Tales bonificaciones no debían sobrepasar el límite máximo de 12 ptas. anuales.

En cuanto a los fundamentos actuariales del sistema, el INP construyó sus tarifas de capitalización asumiendo un tipo de interés fijado en el 3,25%, después de ciertas vacilaciones respecto al dilema prudencia-rentabilidad⁹. La tabla de mortalidad utilizada para la realización de esos cálculos evidenció el grado de novedad que, hasta cierto punto, representaba para el país el experimento asegurador del Instituto. En este punto, se topó con la precariedad estadística nacional, haciéndose necesaria la importación de la tabla de supervivencia R.F. (*Rentiers français*), construída en 1902. Lógicamente, la utilización de una tabla ajena a la realidad demográfica española introducía imprecisiones suficientemente notables como para, al menos, expresar la voluntad de elaborar una tabla autóctona de supervivencia¹⁰. Con todo, el Instituto se encargó de resaltar cómo la utilización de unas cifras de mortalidad intuitivamente inferiores a las españolas introducía, en cualquier caso, un sesgo conservador beneficioso para el rigor gestor que pretendió imponer el Instituto¹¹. Por su parte, la sostenibilidad y garantía de los fondos acumulados, y que eventualmente debían convertirse en pensiones, estaba condicionada a su inversión en una cartera de valores que cumpliera el requisito de una rentabilidad mínima capaz de igualar la tasa de capitalización asumida. En la práctica, esto se tradujo en el peso mayoritario de las colocaciones en fondos públicos¹².

En cuanto a su estructura formal, el Instituto se caracterizó por un régimen de descentralización operativa vigente hasta 1936. En este sentido, el Instituto promovió la participación de cajas colaboradoras que, ostentando la representación

9. Mientras que en los Estatutos del INP (art. 71) se contemplaba un tipo de interés del 3,5% acompañado de un recargo del 3% sobre el total de las primas satisfechas, Maluquer –consejero-delegado y figura clave de la institución hasta su muerte– no tardó en sugerir al Consejo del Patronato del Instituto su reducción al 3,25%. Elías Tormo, miembro también del Consejo, replicó la propuesta apuntando al desánimo que esta rebaja podría producir en la afiliación al Instituto, aspecto que, tal vez, debía observarse por encima de la prudencia financiera. Finalmente, se acordó el cambio a la tarifa del 3,25%, prescindiendo en contrapartida del recargo del 3%. *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 15 de marzo de 1909, acta núm. 3, pp. 7-12, Archivo INP.

10. Sin embargo, tal declaración de intenciones no se consiguió satisfacer durante el período que cubre nuestra investigación.

11. De hecho, los gestores del INP explotaron hasta el exceso este activo, poniendo de manifiesto ante la menor ocasión la superioridad de lo actuarial respecto al empirismo gobernante en la mayoría de instituciones privadas de previsión: '(...) el 'Actuario de seguros' es como un ingeniero, y la ciencia actuarial de seguros está por sobre la idea vulgar de los arbitristas, creadores de Montepíos, como pueda estar el médico en relación con el curandero, el químico en relación con el alquimista, el astrónomo en relación con el astrólogo y el mago', Tormo (1911).

12. La cartera de valores del Instituto se repartía de este modo al final del primer quinquenio (1913): 45,78% de las inversiones en valores públicos y 54,22% en obligaciones de ferrocarriles y cédulas del Banco Hipotecario. Al final del segundo quinquenio, las proporciones eran 68,83% y 31,17%, respectivamente. Los datos en INP (1915) e INP (1921).

de la institución central, se establecieran o existieran ya en una determinada provincia o región¹³. Las condiciones para la obtención de tal convenio eran tan sólo el ejercicio de las operaciones sin ningún tipo de lucro mercantil y con una separación ‘*clara y completa*’ a nivel administrativo y financiero de los seguros respecto el resto de responsabilidades y productos ofrecidos por las instituciones. Así, las cajas colaboradoras designadas por el Instituto eran responsables de la gestión y propaganda en su región de influencia y debían tramitar la recaudación de cuotas y el pago de beneficios previa autorización del Instituto, que se reservó la gestión directa de la zona de Madrid y provincia. Manteniendo el control sobre el fondo de bonificaciones proveniente del Estado, el Instituto era también quien disponía la distribución de éstas de acuerdo a la recaudación de cada organismo colaborador. A parte de esto, el nexo más destacado entre INP y cajas colaboradoras era el reaseguro mutuo de sus operaciones en porcentajes entre el 25% y el 50%¹⁴.

Ideas sobre previsión en la primera etapa del INP

Una vez caracterizado el funcionamiento del sistema de previsión diseñado por el INP en su primera etapa, nos detendremos momentáneamente en los mensajes y el trasfondo ideológico que convivieron con la institución. La importancia del discurso resulta aún más relevante si atendemos a la prioridad dada por el Instituto en relación a su vertiente proselitista, entendida como fundamental en un entorno mayoritariamente ajeno a los beneficios de la previsión y, en general, alejado de las posturas intervencionistas que, al fin y al cabo, representaba el INP.

Verdaderamente, el tono general de las argumentaciones escapó en pocas ocasiones a las justificaciones paternalistas y de defensa social que presidieron el discurso español sobre la cuestión social desde el último cuarto del siglo XIX. Así, el acercamiento más extendido en relación a los seguros sociales fue el armónico. Desde el órgano de expresión del Instituto, la revista *Anales del*

13. En general, el INP estaba abierto a la colaboración con entidades privadas de seguros o mutuas de previsión con un mínimo de experiencia. Así, el Instituto intentaba sortear las incómodas acusaciones que, de cualquier forma, acabó sufriendo en relación a una supuesta voluntad de imponer un monopolio en el mercado de seguros ya establecido. Las principales protagonistas de esta queja fueron las compañías privadas, más temerosas de la posible ampliación del INP hacia otros seguros que no de la invasión de un mercado —el de los seguros de vejez— minoritario en el ámbito privado, dominado por los seguros de vida.

Por otro lado, las instituciones tradicionales de previsión también pudieron continuar con sus dinámicas en caso de desear establecer relación con el INP mediante la fórmula de *entidades exceptuadas*, pero bajo la condición de adaptarse a los criterios actuariales dictados por el Instituto.

14. Art 59 Estatutos INP. La intención era la de compartir los riesgos entre cajas, transformándolos en nacionales a partir de su carácter regional. Durante los años de libertad subsidiada, tan sólo alcanzaron de inicio esta condición la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Barcelona, con un 50% de reaseguro en sus operaciones y, unos años después, la Caja de Ahorros de Guipúzcoa que, durante el segundo quinquenio del INP (1914-1918) realizó un convenio de reaseguro al 50%, con efecto retroactivo sobre las operaciones del quinquenio anterior, contratadas al 25%.

Instituto Nacional de Previsión, menudearon las referencias al sistema de previsión obrera como propiciador de relaciones más fluidas entre capital y trabajo, en tanto que producía beneficios para ambas partes. Así, no sólo los trabajadores podían adquirir el beneficio de un retiro aliviador de las penurias económicas ligadas a la vejez. También los empresarios –que, dada la poca capacidad de ahorro de los obreros, debían ser quienes idealmente afiliasen a sus trabajadores– gozarían de unas contrapartidas importantes de aquello que, en inicio, era meramente percibido como un coste de la industria, entorpeciendo su competitividad¹⁵. En primer lugar, la previsión consistía en un claro elemento de pacificación “*en el revuelto mundo del trabajo*”, una vez que se consigue repercutir en el bienestar interno del trabajador, al alejarse la incertidumbre sobre su sustento tras agotarse su capacidad de trabajar¹⁶. De este modo, aumenta su productividad, generándose efectos beneficiosos sobre la empresa y, por extensión, el progreso del país¹⁷.

En una línea abiertamente paternalista, estos primeros años de recorrido de la previsión pública fueron vistos también como un tiempo crucial de difusión de la virtud previsora y de educación del obrero¹⁸. Por último, el INP hizo un enorme esfuerzo en recalcar las consecuencias igualmente positivas de la previsión sobre las finanzas del Estado. Defendiéndose de las críticas quejasas con los recursos públicos destinados al experimento asegurador, el Instituto manifestó repetidamente que estos recursos dedicados a la previsión compensaban sobradamente la fuente de gastos que suponía el “*presupuesto de la imprevisión*” representado por los establecimientos de beneficencia¹⁹.

Incidencia del sistema de seguros libres

Al evaluar la repercusión real de la fase de libertad subsidiada sobre sus potenciales destinatarios comprobamos que la confianza en la libre iniciativa arrojó unos resultados más bien pobres. Este juicio parece en principio difícil de conciliar con el desbordado optimismo del Instituto: a pesar de ser conscientes de la modestia de sus logros, los hombres del INP apoyaban su actitud en la favorable comparativa con los precedentes y modelos en el sistema de libertad subsidiada. Mientras que en Bélgica e Italia se habían logrado 4 y 24 libretas por millón de habitantes, respectivamente, en el primer ejercicio de sus actividades,

15. Los trabajadores en cambio, percibían estas aportaciones patronales como un impuesto sobre el consumo, toda vez que los empresarios repercutían sobre los precios finales el impuesto legalmente cargado.

16. López Valencia (1913), p. 15. En esta obra transluce el sustrato armónico y próximo al catolicismo social del autor.

17. López Valencia (1913).

18. INP (1917), pp. 132-133. Por ejemplo, Aznar (1915) denomina la previsión como “*flor de cultura y de energía*” y “*timbre de honor*”.

19. Con este nombre designaba Maluquer a los gastos correspondientes a establecimientos de beneficencia, asistencia social, etc. Sobre esta cuestión, Maluquer (1918).

en España se había logrado la marca de 67. Sistemáticamente se ignoraba el notable desfase temporal entre las tres experiencias²⁰.

Es así como los siguientes resultados de afiliación y fondos acumulados matizan la actitud pública de optimismo por parte del Instituto sobre la permeabilidad del espíritu asegurador en el mundo del trabajo.

CUADRO 2
AFILIACIÓN INP Y CAJAS COLABORADORAS

Año	N.º afiliados	+ %
1909	1.261	—
1910	8.313	559,24
1911	19.977	140,31
1912	27.412	37,22
1913	49.244	79,64
1914	60.291	22,43
1915	65.350	8,39
1916	69.549	6,43
1917	74.920	7,72
1918	78.166	4,33

Fuente: INP (1936): *Memoria del Instituto Nacional de Previsión en 1935*. Publicaciones del Instituto de Previsión, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de M. Minuesa de los Ríos, Anexo núm. 11.

CUADRO 3
DEPÓSITOS ACUMULADOS POR EL INP EN PENSIONES DE RETIRO (PTAS. CORRIENTES)

Año	Capital cedido	Capital reservado
1913	157.772	443.687
1918	585.729	2.350.670

Fuente: INP (1915): *Primer balance técnico quinquenal, 1909-1913*. Imprenta de los sucesores de Hernando, p. 3 y INP (1921): *Segundo balance técnico quinquenal, 1914-1918*. Imprenta de los sucesores de Hernando, pp. 19-20.

20. Las cifras en *Actas Consejo de Patronato del INP*, sesión de 2 de marzo de 1910, acta núm. 11, pp. 58-60, Archivo INP. La ley de retiros obreros italiana data de 17 de julio de 1898, reformándose posteriormente el 7/7/1901 y el 15/5/1904. Bélgica, por su parte, se regía en aquel momento por la ley de 10 de mayo de 1900 (reformada el 20/8/1903), si bien desde 1865 (año de referencia para la comparación) disfrutaba de una ley de organización de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite. Maluquer (1986), pp. 26 y ss.

A parte de la modestia de las cifras logradas, llama la atención la preferencia por las modalidades de pensión contratadas a capital reservado que, aun siendo más caras, tuvieron una contratación mayoritaria. Esta inclinación nos sugiere la fuerza de la percepción del riesgo de muerte por encima del de vejez. Tal percepción vendría marcada, en primer lugar, por el peso consuetudinario de la previsión tradicional mutualista, en la cual el riesgo de muerte ocupaba un lugar preeminente, tan sólo superado por el de enfermedad. Por otro lado, puede afirmarse que los mecanismos de racionalidad individual parecían identificar como más visible el riesgo de muerte, temiendo un carácter súbito que sumiera en condiciones inciertas a los supervivientes, antes que el riesgo de vejez²¹.

De cualquier modo, la característica realmente sobresaliente en los cuadros 2 y 3 es la atonía en que había caído el ritmo de afiliación en el Instituto. Estos resultados tenían que suponer una revisión radical de la fórmula de libertad subsidiada. Si la finalidad última en el sistema de seguros diseñado continuaba siendo la provisión de mecanismos para la seguridad en la vejez de la mayoría de obreros, resultaba claro que el incentivo de las ayudas del Estado aplicadas a imposiciones nacidas del paternalismo patronal o de la iniciativa individual de obreros con suficiente capacidad de ahorro era totalmente insuficiente. El curso de los hechos, sin embargo, ayudó a una rápida revisión de los postulados de la intervención en la protección de la vejez.

La coyuntura crítica de 1917 como impulso definitivo al seguro obligatorio de vejez

Antes de poder comprobar si el INP hubiese sido capaz de remodelar en algún sentido las limitaciones manifestadas por el sistema libre, el curso de la realidad histórica impuso por sí solo un ritmo mucho más acelerado a la previsión pública. El resultado de ello fue la implantación del primer seguro social obligatorio en España: el Retiro Obrero Obligatorio (en adelante ROO).

Los motivos de esta evolución estuvieron básicamente relacionados con la fuerte escalada de la conflictividad social a raíz de la coyuntura bélica. Como es sabido, la reacción a esta situación –de la cual el fuerte encarecimiento del coste de la vida fue aspecto principal²²– cristalizó en un deterioro de las relaciones laborales reflejado en la amenaza de huelga general de la UGT en 1916 y el continuo de paros parciales producidos a lo largo de 1917 hasta llegar a la huelga general revolucionaria de agosto de aquel mismo año²³. La influencia exterior y

21. En relación a esta misma idea, pero expresada en unos términos distintos, Leal Ramos manifestó cómo “mediante ella (la fórmula de capital reservado) se satisfacen exigencias de índole afectiva, cristaliza ese anhelo, tan natural en todo hombre de familia, de que los suyos reciban algún auxilio cuando la muerte del que constituye su sostén les quede sumidos en su desamparo o la orfandad [...]”, en INP (1917), p. 126.

22. Las cifras en relación al coste de la vida en España, en Ballesteros (1997).

23. Sobre la relevancia del hecho revolucionario de 1917, que supuso un cuestionamiento radical del Estado en diversas vertientes, ver Tuñón de Lara (1990) o la referencia clásica de Lacomba (1970).

su efecto demostrativo, principalmente con la experiencia de la Revolución Rusa, añadieron motivos a la aceleración del proceso de reforma social.

Ante tal situación, la eventual obligatoriedad del seguro social de vejez ofrecía algunas ventajas que la señalaban como un instrumento óptimo de pacificación social. Como mostró Cuesta, la implantación de pensiones obligatorias ofrecía una inmejorable rentabilidad a la hora de comparar costes y beneficios²⁴. De un lado, su ámbito de aplicación era amplio y hacía referencia a una contingencia cierta que ayudaba a la implicación de todo afiliado; se trataba por tanto de una medida relevante que podía atraer con facilidad el interés de la mayoría de los trabajadores. No obstante, el elemento clave que debió decidir la cobertura de vejez y no otro riesgo fue su bajo coste a corto plazo. En este sentido, las compensaciones a recibir por el grueso de afiliados eran diferidas y no se requería ningún tipo de inversión en infraestructuras para su funcionamiento, a diferencia de lo que podía suponer la protección contra el riesgo de enfermedad.

El primer síntoma de esta corriente a favor de la implantación del ROO se pudo detectar en el *II Congreso de Economía Nacional*, celebrado en Madrid en junio de 1917. Allí se recomendó la implantación de un régimen obligatorio de seguros obreros contra los riesgos de vejez e invalidez hasta extenderse, en un futuro, a la protección contra la enfermedad y el resto de contingencias²⁵. La propuesta surgida en el Congreso pensaba en una financiación tripartita basada en la contribución de Estado, patronos y obreros, delegando en el INP un primer estudio de las posibilidades de organización del programa de acción sugerido. El segundo y más firme paso en el proceso vino determinado por la *Conferencia de Seguros Sociales* convocada por el gobierno en octubre de aquel mismo año²⁶. A pesar de que las discusiones estuvieron abiertas a otros seguros²⁷, el desarrollo de la reunión fue casi monopolizado por el seguro de vejez. Como en el período anterior, los argumentos en defensa del ROO estuvieron estrechamente relacionados con la defensa social y la utilidad²⁸.

Asimismo, la Conferencia sirvió para sentar las bases de un elemento novedoso que hizo del sistema nacional finalmente aprobado una excepción en el panorama internacional de la previsión. Si bien ya hemos visto con la propuesta del II Congreso Nacional de Economía se había decantado por la apor-

24. Cuesta Bustillo (1988) es una cita imprescindible en el estudio de los seguros sociales durante los años de obligatoriedad, hasta el intento de unificación a partir de 1931.

25. Hermida y García Sánchez (1980), p. 13 y Maluquer (1918).

26. El desarrollo de la Conferencia puede seguirse en INP (1917b), pp. 180-225

27. Hermida y García Sánchez (1980), pp. 15-16

28. Así, el seguro obligatorio fue defendido en primer lugar por lo que representaba de auxilio a las personas “económicamente débiles” que, sin otro tipo de cobertura “constituyen las clases pasivas de la imprevisión, en asilos y hospitales, y que se remedian costosa e imperfectamente en las crisis del hambre y en atenciones emigratorias”, en INP (1917c), p. 281. Por otro lado, se identifican unos beneficios sociales en el sentido de que la provisión de seguros servía para vigorizar la producción nacional y normalizar las condiciones de trabajo permitiendo un retiro digno a los trabajadores de más edad.

tación tripartita común, la Conferencia en cambio introdujo un orden gradual en la implantación de la obligatoriedad para las diversas partes implicadas. Así, el esquema dictado consistió en conseguir ahora la obligatoriedad patronal, toda vez que la estatal ya había sido lograda tras la declaración de crédito ampliable²⁹. Se excluía pues de la primera fase del ROO la aportación obrera³⁰. Este hecho se contemplaba, sin embargo, como un fenómeno circunstancial, aun cuando se reconociera su posible persistencia durante un período de tiempo indefinido. Los argumentos utilizados en la defensa de esta peculiaridad³¹ se relacionaron básicamente con los condicionantes imposibilitadores del ahorro obrero, justificados en aquel momento por el encarecimiento de la vida a causa de la guerra y que hacían en principio intolerable la imposición legal de cualquier tipo de carga sobre el trabajo. Por otro lado, también se convirtió en un argumento clásico en contra de la contribución obrera la referencia al fracaso de la Ley francesa de seguros obligatorios de 1910, en la cual la oposición obrera contra la obligatoriedad de su aportación acabó haciendo impracticable el texto aprobado. Así pues, en el caso español se rompió con un principio fundamental enraizado desde la pionera experiencia alemana en sistemas contributivos. El caso es que, con esta medida que de momento dotaba a los beneficiarios con una pensión inicial en espera de la pensión normal que añadiría la aportación obrera, adquirirían auténtico significado las palabras que daban un tono asistencial al ROO. Este se planteó de hecho como una medida regalista nacida de necesidades políticas y no como un derecho pleno del trabajador. A parte de ello, la exclusión de la aportación obrera devino un factor clave para entender la virulenta oposición desatada contra el ROO, percibido por la patronal como una carga injusta y que exigía, al menos, su reparto con la parte interesada.

De cualquier manera, la Conferencia y, en general, la dinámica política generada a raíz del contexto de 1917 concluyeron con el encargo al INP de la elaboración del anteproyecto de ley que condujo a la implantación del ROO. Una vez completada la tarea de expansión propagandística del plan del INP³², el proyecto de ley³³ fue finalmente presentado en el Congreso el 11 de febrero de 1919 con el propósito de que la Comisión Permanente de Gobernación discutiese el proyecto descrito hasta ahora. Sin embargo, la supresión de las Cortes a causa de un nuevo estallido del conflicto social, incesante en los últimos años de la Restauración, obligó al gobierno a publicar el texto en forma de Real Decreto el

29. Tras la Ley de Autorizaciones de 1917 sobre ampliación de crédito para las bonificaciones del Instituto. La posición del Instituto sobre esta cuestión, en INP (1916).

30. INP (1917c): Conferencia de Seguros..., op. cit., p. 283.

31. Trascendental, a juzgar por las palabras de Maluquer, que veía en ella la única posibilidad de supervivencia del régimen del ROO. Maluquer (1918), p. 20.

32. *Actas Consejo de Patronato*, sesión de 27 de junio de 1918, acta núm 49, pp. 236-237, Archivo INP.

33. INP (1918).

11 de marzo de 1919³⁴. La entrada en vigor definitiva del ROO se logró finalmente con la publicación del Reglamento de Operaciones en 1921³⁵.

El Retiro Obrero Obligatorio (ROO), primer seguro social obligatorio español.

El ROO: aspectos básicos

Fundamentado sobre una línea de continuidad respecto a los seguros del período de libertad subsidiada, el ROO se dirigió al conjunto de asalariados de entre 16 y 65 años que no superaran un nivel de retribución anual de 4.000 ptas.³⁶ En su funcionamiento práctico, el sistema dividía el conjunto de afiliados en dos grupos. El primero de ellos, formado por los obreros de 16 a 45 años, estaba programado para obtener una pensión inicial que, a través de imposiciones a capital cedido, debía alcanzar pensiones de 365 ptas. anuales a cobrar desde los 65 años³⁷. El disfrute de esta cantidad estaba condicionado a la continuidad en la provisión de trabajo; en caso contrario la anualidad se correspondía con la suma de los importes aportados, de acuerdo con el principio de prima única que ya regía en el sistema de libertad subsidiada. La formación de la prima anual del seguro estaba constituida por dos partes. En primer lugar, el Estado contribuía con 12 ptas. anuales si el afiliado hubiese trabajado durante todo el año completo. De no ser así, la parte estatal constaba de 1 pta. por mes trabajado o de 3 céntimos por día de ocupación. En segundo lugar, la parte patronal de la prima consistía en una misma cuota para todo trabajador, independiente de la edad de éste, de 36 ptas. anuales en caso de provisión laboral ininterrumpida, 3 ptas. por mes o 10 céntimos diarios³⁸. De esta manera, el funcionamiento práctico del ROO se regía por cuotas anuales totales de 48 ptas. para todo individuo, asumiendo la continuidad en la provisión laboral. Como se aprecia, se rompía también con la relación de contribuciones y beneficios respecto a las ganancias laborales. Las pensiones, por tanto, no se planifican como mantenedoras de renta sino más bien como seguro de mínimos contra la pobreza, en la línea de las pensiones británicas denostadas en el discurso público.

34. Este contexto se encontraba entonces marcado por el inicio a primeros de marzo de la huelga de “La Canadiense” en Barcelona, extendida con celeridad a otros sectores. Por su parte, el estallido del conflicto en el sector agrario del sur, añadió inestabilidad a un gobierno que espoleó la producción legal a favor de la clase obrera, aprobando así otras medidas como la promulgación de la jornada laboral de ocho horas.

35. Real Decreto de 21 de enero de 1921 (Gaceta 23 de enero), transcrito en INP (1921b).

36. A diferencia de las 3.000 ptas. fijadas durante los años de vigencia del régimen de libertad subsidiada.

37. Exceptuando las industrias contempladas como agotadoras. A nivel orientativo, las edades de retiro contempladas en algunos casos europeos eran los 70 (Gran Bretaña), los 65 (Bélgica), o los 60 (Francia). En Alemania, el seguro de vejez nació con una fijación de edad en 70 años para los obreros. En 1911, la inclusión de los profesionales asalariados en el seguro contempló para ellos los 65 como edad de retiro. La desigualdad entre ambos tipos laborales se erradicó en 1916, Alber (1986), pp. 6-7.

El sistema de *cuota media* o *uniforme* que acabamos de enunciar es un punto importante en el régimen de previsión español inaugurado con el ROO. La ruptura de la lógica actuarial según la cual el menor tiempo de capitalización disponible en los tramos de edad más elevada debe ser compensado con primas más altas, se desmentía en el ROO con la promesa de una misma pensión de 365 ptas. anuales para todos los trabajadores pertenecientes al primer grupo. Consecuentemente, la aplicación práctica del ROO en base a la cuota media, al desligar el sistema de la aportación estrictamente necesaria para la formación de las reservas que garantizan la pensión a cobrar, llevaba implícita una redistribución interna que se presenta como aspecto central en el sistema. Este aspecto merece una mayor atención, dado que deviene fundamental en el contexto de fuerte rechazo intervencionista que manifestaban algunos sectores en esos mismos momentos.

Las causas que empujaron al Instituto a la adopción de la cuota única fueron diversas. En primer lugar, su aplicación eliminaba los incentivos a la discriminación de los trabajadores de más edad que hubiese comportado la aplicación de la regla actuarial³⁹. Por otro lado, se mencionó a menudo la simplificación administrativa que conllevaba el sistema, librándolo de la pesada tarea que era “*hacer comprender y aplicar las complicadas tarifas correspondientes a cada edad*”⁴⁰. El Instituto, sin embargo, se expresó de una manera no tan diáfana a la hora de abordar la apuntada redistribución subyacente. De este modo, se mencionó la posibilidad de dedicar los sobrantes generados a la mejora de las pensiones del segundo grupo, a la anticipación de la edad de retiro en industrias agotadoras o, de forma más creíble, a la futura rebaja de la cuota media inicialmente fijada. En relación a este último aspecto, resulta evidente que el ajuste preciso a la media de edad de los trabajadores cubiertos por el sistema resultaba quimérica dada la inexistencia de estadísticas referidas a la población activa. Además, la afiliación gradual, el directo incumplimiento del ROO y la mayor proclividad de los obreros mayores a ser incluídos en el régimen obligatorio comportaban efectos negativos sobre el equilibrio del sistema. De esta manera, el Instituto debía estimar al alza la edad media de los afiliados, aun previendo ajustes periódicos en comprobación de la suficiencia de la cuota media de 48 ptas. anuales⁴¹.

Como hemos apuntado, la promesa de las 365 ptas. anuales introducía un ele-

38. Se contempla el fraccionamiento proporcional de la cuota patronal si se ha producido cambio de patrón a lo largo del año, pero en cambio se juzga imposible hacer el reparto si el trabajador presta su trabajo para diversos patronos de manera simultánea.

39. Aznar (1924), pp. 16-17; INP (1921b), p. 50; González Galé (1928), p. 121

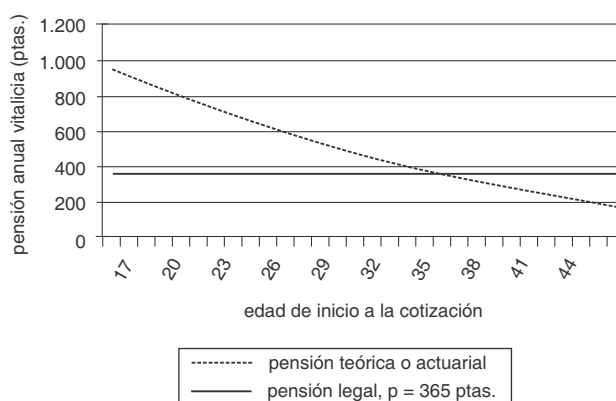
40. Aznar (1924), p. 16

41. INP (1921b), p. 72 (art. 77). En este sentido se expresó Maluquer: “*Sólo con que estuviese afiliada toda la población obrera comprendida actualmente en la Ley, sería mucho mayor la virtualidad de la cuota media*”, en Maluquer (1924), p. 224. De acuerdo con la Tarifa Cc.C.A. 365 (imposición anual continuada a capital cedido para lograr una pensión vitalicia de 365 ptas. desde los 65 años), y mediante interpolaciones, se deduce que la edad media de la población asegurada asumida por el Instituto se encontraba entre los 34 y 35 años de edad. Interpolando, podemos afinar hasta los 34 años, 11 meses y 21/22 días.

mento redistributivo fundamental de parte de los trabajadores más jóvenes que, suponiendo provisión laboral continua, y mediante la prima conjunta anual de 48 ptas., habrían sido capaces de capitalizar individualmente una pensión netamente superior a la de 365 ptas. Los beneficiarios de este exceso de aportaciones eran los trabajadores cercanos a la edad crítica de 45 años que, con la sólo capitalización de sus cuotas anuales, no hubiesen dispuesto de la pensión de 365 ptas. en el momento del retiro. El siguiente gráfico concreta la magnitud de esta redistribución⁴².

GRÁFICO 1

COMPARATIVA PENSIÓN ACTUARIAL-PENSIÓN LEGAL



En vista de los resultados, comprobamos que el movimiento intrageneracional de fondos entre los afiliados con mayor tiempo para capitalizar y los que se encontraban en el límite de la marginalidad encarnada por el segundo grupo del ROO fue realmente considerable. Hasta cierto punto sorprende que el INP estuviese dispuesto a emprender esta ambiciosa redistribución que verdaderamente convencía de la bondad del régimen a los primeros beneficiarios “normales” sin casi tiempo para capitalizar (a los afiliados con 45 años les hubiera correspondido una pensión de 175,339 ptas.) y que, en cambio, se vieron bendecidos con la peseta diaria. De hecho, el Instituto remarcó la provisionalidad subyacente en el cálculo de la cuota media actual, aconsejando su revisión en caso de que debiera ser aumentada “*para asegurar su suficiencia contra fluctuaciones en el*

42. La serie de pensión actuarial o teórica ha sido elaborada mediante la capitalización de la cuota media de 48 ptas. para cada edad de acuerdo a la tarifa del régimen de mejoras del ROO. Esta tarifa está construida para la capitalización-producto de aportaciones al 3,5% [INP (1936), p. 95]. La sumatoria de los capitales formados desde la edad de inicio a la cotización (x) hasta los 65 años, da como resultado las cifras de pensión vitalicia presentadas en el gráfico para cada edad de comienzo en la cotización. Debe notarse que el ejercicio sólo tiene sentido hasta los 45 años, esto es, la edad límite de pertenencia al primer grupo de afiliados al ROO.

*promedio de edad que pudieran manifestarse en el período inicial del régimen*⁴³. Una vez eliminada la distorsión que suponía para el sistema la existencia de estos trabajadores conocedores del inicio del sistema, la cuota media perdería todo sentido, debiéndose de transformar simplemente en la cuota uniforme correspondiente a la imposición continuada necesaria para la formación de rentas anuales de 365 ptas. desde la edad de entrada en el mercado laboral y dada por la tarifa Cc.C.A. 365.

Regresando a la formación de las primas en las pensiones del primer grupo de afiliados, debe señalarse que la anticipación patronal en la afiliación de sus trabajadores antes de la definitiva publicación del reglamento del ROO en 1921 fue premiada con una rebaja del 25% en las cuotas. La diferencia era asumida por el Estado, resuelto pues a hacer atractivo el nuevo régimen. La capitalización, que continuaba siendo el sistema técnico subyacente de estas aportaciones, presentaba igualmente algunas novedades importantes, ya que si bien se continuaría utilizando la tabla de mortalidad R.F., las tarifas eran calculadas al 3,5% de interés, si bien aplicando un recargo del 5% correspondiente a gastos de afiliación y recaudación sobre la prima total y aun otro más del 0,00125% a satisfacer en el momento de pagar los beneficios. A nivel comparativo, la rentabilidad de la deuda perpetua interior al 4% como título representativo de una colocación de rendimiento básico ofrecía una remuneración sensiblemente más alta⁴⁴.

CUADRO 4

RENTABILIDAD COMPARADA PENSIONES INP Y DEUDA PERPÉTUA

	Pensiones INP	Deuda perpetua interior 4%
Libertad subsidiada, 1909-1920	3,25	5,08
ROO, 1921-1935	3,50	5,72

Fuente: Carreras y Tafunell (2004), pp. 491-492. La rentabilidad de la deuda está construida a partir de la media de la cotización mensual de los títulos en el mercado de Madrid (p. 472).

En cuanto al segundo grupo de afiliados, los situados entre los 45 y los 65 años de edad, el tratamiento impuesto por el INP estuvo marcado por unos parámetros bien distintos que eran fruto de la renuncia a incluir a estos traba-

43. INP (1920), p. 8.

44. Tal rentabilidad básica es lo que da validez a la deuda perpetua como alternativa inversora de riesgo mínimo respecto la rentabilidad ofrecida por el INP. Asimismo, la elección de este producto es especialmente significativa dentro del conjunto de títulos públicos, al acaparar la mayor parte del stock de deuda pública del Estado, afectando así considerablemente la determinación del tipo de interés. Tafunell (1989), p. 471

jadores de más edad en los beneficios de la capitalización. Así, aunque se les garantizaba un trato igualitario por parte de patronos y Estado, obligados ambos en los mismos importes que para los miembros del primer grupo, el INP destinaba estas aportaciones a libretas de ahorro. Estas libretas –que, por tanto, eran imposiciones a capital reservado– eran alimentadas a su vez por las hipotéticas aportaciones personales del beneficiario, cualquier otro tipo de donación particular y una bonificación extraordinaria del Estado. Esta última se extraía de los recursos generados por un recargo del 5% sobre los derechos de transmisión en herencias entre parientes de quinto grado y extraños, a la cual se añadiría la participación en herencias vacantes reconocida a toda institución de beneficencia. En caso de que la cantidad final formada en estas cuentas de ahorro fuese suficiente para formar una pensión anual de 180 ptas.⁴⁵, la administración de estos fondos permanecía en el seno del INP. En caso contrario, el Instituto procedería a la entrega del capital total a la persona o institución encargada del cuidado del individuo. Si ninguna institución o persona se hiciese cargo, el INP le daría 30 ptas. mensuales hasta agotar el fondo de la libreta de capitalización. En fin, se percibe cómo, al tratar las posibilidades abiertas para el segundo grupo de afiliados, se pusieron de manifiesto con toda crudeza las insuficiencias creadas por el necesario establecimiento de un límite que esta vez priorizaba la viabilidad actuarial o a largo plazo del sistema⁴⁶.

Respecto a los usos de los fondos acumulados por todos estos conceptos, la implantación del ROO forzaba a un tratamiento novedoso de las inversiones del Instituto. La solución alcanzada fue, en nuestra opinión, el resultado de un complicado equilibrio en el que la necesidad de dar un sentido social a la mayor cantidad de fondos acumulados ahora de modo coercitivo⁴⁷ se combinó con la voluntad estatal de realizar un control más estrecho de ellos, tanto por la escala que había adquirido la empresa como por la posibilidad de sacar un mayor provecho propio. Así, mientras de un lado se reforzaron los requerimientos de seguridad⁴⁸, se contemplaba también la colocación en finalidades sociales de buena parte de los fondos (hasta un 30% del total de inversiones). Las principales modalidades de estas inversiones sociales fueron en principio la concesión de préstamos o la

45. Procediendo a la manera de una operación de renta vitalicia inmediata.

46. Con mayor propiedad, el límite del segundo grupo hacía patente hasta dónde estaba dispuesta a llegar la redistribución originada por el sistema de la cuota media. Con otras preferencias, el sistema podría haber realizado también el esfuerzo de cubrir las pensiones de los miembros del segundo grupo, al coste de imponer una cuota uniforme superior.

47. Jiménez (1934), p. 8

48. Así parece confirmarlo el elevado peso de las inversiones en fondos públicos de la cartera del INP. Al final del tercer quinquenio (1923), las proporciones eran 55,51% en fondos públicos y 44,50% en valores industriales y cédulas del banco hipotecario. En 1928, las cifras eran 60,80% y 39,19%; 78,46% y 22,65% para 1933, y 83,68% y 16,32% para 1935. Sin embargo, en estos porcentajes no están incluidas las inversiones sociales del Instituto, por lo que existe un sesgo al alza.

construcción directa de casas baratas e higiénicas, escuelas o equipamientos sanitarios. En relación al sector agrario, también se contempló la concesión de préstamos para la adquisición de terrenos que serían cedidos a agricultores a fin de facilitar el acceso a la pequeña propiedad.

Finalmente, la gestión del ROO reafirmó el principio de descentralización y colaboración regional, ya presente en el período de libertad subsidiada, mediante la constitución de cajas colaboradoras relacionadas con la entidad central por vía del reaseguro⁴⁹. La importancia adquirida por estos organismos como parte del ambicioso proyecto que era el ROO se expresó en la presencia de las Cajas en el Consejo del Patronato del INP, máximo órgano de gestión del Instituto.

Los desafíos del INP durante el proceso de consolidación del ROO

La rapidez con que se precipitó la legislación del ROO condujo a un período de críticas y cuestionamiento que afectó a la institución, principalmente entre la publicación del decreto en 1919 y la finalización del Reglamento en 1921. Así, a medida que se percibía la inevitabilidad del proceso asegurador, se produjeron en paralelo las críticas y amenazas más serias a la viabilidad del ROO⁵⁰. Estas expresiones procedieron tanto de la patronal como, desde un segundo frente, de la llamada “oposición científica”, crítica con los criterios técnicos adoptados por el Instituto. A estas dos manifestaciones, las más ruidosas, se unió después la institucional tras la quiebra del aparato político de la Restauración. De este modo, el panorama con que fue recibido el ROO no resultó ni mucho menos halagüeño.

La oposición patronal

La oposición patronal contra la contribución obligatoria al seguro de vejez perfilaba un panorama desolador para las posibilidades de éxito del ROO. En sus momentos iniciales, los argumentos utilizados por esta oposición se basaron en la ilegitimidad de la intervención estatal por encima de principios superiores como la libertad económica, la propiedad, el individualismo y la libre iniciativa. En el momento en que la ley se consumó y se dio inicio a la elaboración del Reglamento, buena parte del movimiento pasó a centrar su crítica no en el ROO *per se*, sino en su oportunidad, apoyándose en la inconveniencia de sobrecargar a la industria con un coste especialmente perjudicial en la fase económica contractiva de la inmediata posguerra. Al fin y al cabo, argumentaron, se perjudica-

49. En relación al mapa regional de cajas de previsión, Marian Gutiérrez (1993), especialmente caps. 3 y 5.

50. De hecho, existía la confianza de que la urgencia con que había nacido el ROO dejase sin efecto el Real Decreto, igual que había sucedido anteriormente con otras medidas de protección al trabajo.

ría la demanda de trabajo de estos empresarios gravados en exceso. Buena muestra de esta corriente de opinión puede encontrarse en el *II Congreso Nacional de la Confederación Patronal Española*, celebrado en Barcelona a finales de 1919⁵¹. A pesar de que las conclusiones oficiales de la reunión apoyaron al ROO, algunas expresiones individuales daban ya noticia de lo que iba a ser la aplicación del ROO. Así, se puso de manifiesto el apuntado temor a la caída de la competitividad nacional en caso de añadirse costes a la industria autóctona, cosa que produciría la destrucción de los “*capitales en ella empleados, quedarían sin trabajo los obreros dedicados a aquel ramo productor y el Estado perdería aquella riqueza contributiva que coadyuvaba a su vida y al mantenimiento de las cargas públicas [...]*”. De esta manera, se justificaba la exigencia de “*reducir al mínimo los gastos generales [...] y elevar al máximo la potencia económica disponible para obtener una producción capaz de competir en el mercado general tanto en perfección como en precio*”.⁵² La otra parte de la argumentación de estos patronos contrarios al ROO consistió en la reafirmación que representaba para su postura la pasividad obrera representada por el desentendimiento de la CNT del proceso asegurador.

Es justo señalar como, en paralelo a esta actitud que se acabaría enquistando en el desarrollo del ROO, en el mismo II Congreso de la Confederación Patronal Española se pudo detectar igualmente una segunda tendencia, más matizada y pragmática, justificadora de la conveniencia de los seguros sociales como una forma rápida e inmediata de saciar otras pretensiones obreras más amplias como la participación en los beneficios de la producción. La pensión de vejez se entendía por tanto como un complemento salarial que servía a las reivindicaciones económicas del trabajador y del cual se disfrutaría diferidamente y, sobre todo, con la financiación parcial del Estado.

Sin embargo, el curso de la realidad volvió a ofrecer signos del inconformismo patronal respecto a la materialización del ROO. La proximidad de la publicación del Reglamento de operaciones desencadenó los ataques hasta entonces larvados o de alcance más limitado, confiando seguramente en la eventual muerte natural del decreto de 1919. Así, el *Fomento del Trabajo Nacional* recuperó en la Memoria de 1920-1921⁵³ la idea del grave peligro para la producción de la súbita e inoportuna imposición de cargas por ese concepto. De manera más grave, se apuntaba también a la forma poco ortodoxa en que estas fueron aprobadas, pasando por encima de la necesaria sanción definitiva. Aparecía por tanto el fantasma de la ilegalidad del ROO, esgrimido con frecuencia por los más beligerantes contra el seguro.

51. Cuesta Bustillo (1988), pp. 169 y ss.

52. Cuesta Bustillo (1988), pp. 171-172, a partir de la *Memoria del II Congreso Nacional de la Confederación Patronal Española*, Barcelona, 1920, pp. 100-101.

53. Cuesta Bustillo (1988), pp. 172-173.

A pesar del enorme esfuerzo empleado por el Instituto a la hora de mostrar una idea de cohesión –incluyendo la demostración de apoyo de algunas organizaciones obreras⁵⁴–, la superación de estos ataques patronales no pudo detener otro tipo de resistencia que, de manera más pasiva pero enormemente efectiva, se acabó imponiendo. De este modo, el Instituto se mostró impotente en muchas ocasiones ante la no afiliación de numerosos trabajadores, alejando por tanto al ROO de lograr el cumplimiento masivo de una ley que implicaba a unos siete millones de trabajadores, aproximadamente⁵⁵. Así, la resistencia patronal pasiva se convirtió en una constante a lo largo de la primera década del ROO. La situación devino especialmente complicada en la agricultura. Aun con la aparición de algunas propuestas por parte del INP que intentaban vencer la especificidad de la relación patrono-obrero en el sector –sistema de cupones, por ejemplo–, el hecho determinante en el fracaso agrario vino dado por el desinterés inicial en facilitar un arraigo normalizado en el sector. Así, la inclusión de los trabajadores agrarios parece más bien fruto de una concepción generalista de la ley que de un convencimiento auténtico. El panorama que debió afrontar el ROO en el campo fue francamente hostil⁵⁶. Por un lado, encontramos los pequeños patronos rurales que, refugiándose en argumentos que apelaban a la diversidad regional, social y consuetudinaria, rehusaron someterse a su obligación legal. En segundo lugar, se exigió durante el proceso la atención a pequeños propietarios, colonos, arrendatarios, excluidos del régimen como no obreros pero igualmente sometidos a una precariedad que hubiese requerido algún tipo de medida. Tal reivindicación fue utilizada, sin embargo, más como medida dilatoria que como reclamación real. Por último, encontramos los grandes patronos agrícolas que, confundidos con la oligarquía en el poder, no podían adoptar una actitud de abierta oposición a una medida refrendada legalmente pero produjeron igualmente unos resultados de afiliación decepcionantes.

La oposición científica: el Estudio Crítico de Rafael Coderch

En paralelo a la crítica patronal, expresiva de la resistencia más visceral a la introducción del ROO, el Instituto debió hacer frente también a ataques quizás más comprometidos. Nos referimos a la denominada crítica científica

54. Salillas, representante obrero (socialista) en el INP habló en la *Semana de la Previsión* de Bilbao de 1921 de la realidad indestructible que representa ya el ROO. Por su parte, la *Unión de Sindicatos Libres* de Barcelona, en nombre de 100.000 trabajadores “*aun estimando insuficiente el régimen de retiros obreros se opone a los intentos patronales de modificar la actual legislación en el sentido de suplantar al Instituto, cuya entidad, por ser neutral en la lucha social, es la mejor garantía del derecho de retiro obrero iniciado. Al mismo tiempo se solicita se dicte una disposición prohibiendo a los patronos los actuales despidos que realizan con el fin de burlar el régimen de retiro obrero*”, en INP (1921c).

55. Cuesta Bustillo (1988), pp. 112-113.

56. Cuesta Bustillo (1988), pp. 189-200. Las dificultades fueron percibidas desde un principio por los mismos contemporáneos.

representada por el *Estudio crítico*⁵⁷ del R.D. de 1919, publicado por Rafael Coderch y presentado en el marco del *Congreso Nacional de Ingeniería* celebrado en noviembre de 1919, en pleno período de preparación del Reglamento. La alarma con que el INP recibió esta nueva forma de oposición estaba justificada, dado que el cuestionamiento de su solvencia técnica no había formado parte de las críticas hasta entonces dirigidas al organismo⁵⁸. La obra de Coderch manifestaba un conocimiento aceptable de los fundamentos del sistema y, sobre todo, era conocedora de alternativas técnicas presentes en el entorno internacional y que no entraron siquiera a debate en el Instituto. Con todo, el tremendismo del autor delataba una parcialidad poco disimulada.

Adentrándonos en el contenido de la obra, podemos detectar dos grandes críticas al funcionamiento técnico del ROO, a saber la “tendencia al lucro” detectable en el régimen de capitalización y, por otro lado, las distintas imprecisiones del sistema, especialmente graves en lo referido al sistema de la cuota media. Respecto a la primera cuestión, Coderch denunció con vehemencia la excesiva acumulación de fondos en el INP y las cajas colaboradoras que comportaba el sistema de capitalización. La causa que veía Coderch tras esta acumulación –que activaba su temor tanto por el peligro de depreciación monetaria como por los riesgos “*inherentes a la inversión de dichos capitales y a la posible incautación de los mismos para fines muy distintos de los retiros obreros*”⁵⁹– debía buscarse en la excesiva prudencia financiera subyacente en los dos pilares actuariales del sistema: el tipo de interés del 3,5% y la tasa de mortalidad derivada de la tabla R.F. Ambos “*rebasa(n) excesivamente (...) la relación prudencial admisible para el peso del edificio que han de sostener*”⁶⁰. La motivación tras esta actitud era, según Coderch, la utilización de los recursos sobrantes en las proyectadas inversiones sociales, que equivalían a “*fines improductivos, tan dignos de loa como se quiera, pero que corresponden más bien a las instituciones de beneficencia que a las de previsión*”⁶¹.

La crítica al sistema técnico del INP se concentró en las indefiniciones abiertas por el sistema de la cuota media. En primer lugar, Coderch discutió el agravio que suponía su establecimiento para los patronos del momento respecto a los futuros, al deber contar aquéllos con los trabajadores ya mayores en el inicio del sistema. Por último, Coderch no olvidó mencionar la situación poco

57. Coderch (1919) y su posterior apéndice, Coderch (1920).

58. Hasta entonces, el Instituto sólo sufrió los ataques de la *Revista Financiera*: “Los seguros sociales. El proyecto de Ley de Retiros Obreros”, núm. 425, 25 de febrer de 1919, pp. 8-10, en Cuesta Bustillo (1988), pp. 160: “*Entre las correcciones que se formulan (...) figurarán su no integración con los demás seguros, que no se contemplan; la indefinición de “población asalariada”, concepto ya polémico; la previsión de dos períodos de aplicación; la escasez de la peseta diaria de pensión; la posible incapacidad de Estado y patronos para subvenir a ella; la no inclusión del obrero como cotizante (...)*”.

59. Coderch (1920), p. 122.

60. Coderch (1920), p. 108.

61. Coderch (1919), p. 143

airosa de los afiliados del segundo grupo, apuntando a la contradicción que suponía buscarles la mejor salida posible y la aceptación de sus depósitos como capitales reservados, cuando podrían obtener una mayor remuneración de ser cedidos⁶².

Según Coderch, la solución a todos estos problemas que ponían en entredicho la propuesta del INP consistía en la implantación de un sistema de reparto. Esta alternativa presentaba la ventaja evidente de posibilitar el pago inmediato de pensiones desde su misma entrada en vigor, no necesitando grandes reservas para su funcionamiento. La simplicidad en la gestión se acompañaba además de la desaparición de los riesgos propios a que se exponían los capitales acumulados en el sistema de capitalización, el principal de los cuales era la fluctuación del valor real de la moneda, produciendo que *“la estima y la utilidad (de las rentas) pudiera muy bien hallarse desproporcionada con la de los desembolsos anteriormente realizados”*⁶³.

El Régimen de Mejoras: una vía de participación obrera frente a la insuficiencia de las pensiones

Uno de los aspectos más relevantes en referencia al régimen del ROO, en tanto suponía una deficiencia estructural que afectaba a la generalidad del sistema encarnada en el primer grupo de afiliados, fue la escasez de la pensión de 365 ptas. anuales. La institución no escondió las limitaciones de su fórmula, entendida como un modo de garantizar la supervivencia del asegurado y contribuir así al bien común. Se renunciaba claramente a la idea de la pensión como mecanismo de conservación del nivel de renta del asegurado, cosa que hubiese exigido cuotas proporcionales a los salarios y no la uniformidad consagrada en la cuota media⁶⁴. La no aportación obrera jugaba un papel en esta escasez de los beneficios, a pesar de tratarse también de una pieza esencial en las posibilidades de éxito del sistema. Por ello, se consagró la paradoja de que, habiéndose rechazado su formalización legal como prueba del contexto defensivo en el que se aprobó el decreto, el Instituto se entregara asimismo a la apología de la previsión obrera durante los años de vigencia del ROO. De esta manera, el INP lanzó con rapidez el Régimen de Mejoras de Pensiones⁶⁵, conscientes de la excepcionalidad del sistema inicial y las tendencias que de forma inexorable se iban imponiendo a nivel nacional, a partir de la Conferencia de Barcelona de 1922⁶⁶, e internacio-

62. Coderch (1919), p. 40

63. Coderch (1919), p. 165.

64. Aznar (1935), p. 703 y Aznar (1924), pp. 16-17.

65. Real Decreto de 7 de marzo de 1922.

66. La importancia de la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad, celebrada en noviembre de 1922, radica en haber propiciado la reafirmación del principio de obligatoriedad, bajo el cual se dictaminó deberían acogerse los futuros seguros. Por otro lado, la cobertura de los riesgos propuestos a debate se planificó en un plazo relativamente breve y persiguiendo en todo su caso su coordinación. Por

nal, con la definitiva recomendación de la Organización Internacional del Trabajo de 1924 en relación a la contribución tripartita.

Así, en el Régimen de Mejoras se aceptaba cualquier tipo de aportación con periodicidad indeterminada, tanto de origen obrero como patronal, en caso de que estos últimos estuviesen dispuestos a realizar entregas por encima de las ya requeridas legalmente. El total de las aportaciones no podía en ningún caso superar la cantidad necesaria para la formación de rentas anuales de 2.000 ptas. para las pensiones normales, y de 5.000 ptas. para los capitales-herencia. Las posibilidades que ofrecían para el obrero las aportaciones satisfechas en el régimen de mejoras eran diversas a parte del simple aumento de la pensión anual vitalicia a cobrar. En primer lugar, podían servir para el adelanto de la edad de retiro desde los 65 años a los 55 o 60. En segundo lugar, el exceso de aportación podía servir para pagar la prima del seguro de vida necesario para convertir las aportaciones de capital cedido del ROO en capital reservado. Por último, el régimen de mejoras también abría la posibilidad de transformar las pensiones de retiro contratadas en pensiones de invalidez. El incentivo ofrecido a las mejoras provenientes del obrero consistía en una bonificación del 5% sobre el valor de la aportación, hasta un máximo de 3 ptas. anuales⁶⁷. La capitalización de estas aportaciones estaba basada en el mismo sustrato actuarial que las del ROO.

La importancia estratégica del régimen de mejoras propició el despliegue de un enorme aparato propagandístico, divulgador de las bondades del ahorro y solícito con el obrero pidiendo su aportación, reflejando de hecho los intereses subyacentes en el éxito de este mecanismo voluntario. De un lado, el Instituto veía en el éxito de las mejoras la garantía a la viabilidad de proyectos ulteriores que debían acabar contando con el concurso de la cuota obrera. Asimismo, la popularidad del régimen de mejoras debía servir para asegurar la posición obrera respecto al ROO, atacada por los patronos que veían en los pobres resultados de las mejoras el más claro indicio del desinterés obrero por el programa de seguros sociales⁶⁸. De hecho, fue común

tanto, en Barcelona se planteó un primer proyecto de unificación de distintos seguros sociales, superadores del solitario logro del ROO y que constituyesen un auténtico sistema de protección social homologable a las experiencias europeas. Sin embargo, puede decirse que el advenimiento de la Dictadura truncó tales ambiciones. Se apartaron los proyectos perfilados en la Conferencia y, de modo más grave, se sumió al Instituto en una coyuntura de absoluta incertidumbre cuando la Dictadura se desentendió momentáneamente del pago de las bonificaciones. Sobre este último aspecto, véanse *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 23 de diciembre de 1924, acta núm. 102, pp. 430-437, Archivo INP y *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 16 de febrero de 1925, acta núm. 103, pp. 438-440, Archivo INP. Para el seguimiento del desarrollo de la Conferencia, ver INP (1922).

67. La bonificación de las aportaciones obreras era inferior a la del 25% correspondiente a los patronos adelantados. Maluquer argumentó tal discriminación en base a un cierto proteccionismo hacia los patronos pioneros. Maluquer (1925), p. 276

68. "(...) se ofrece a las masas obreras la Institución del Seguro Social y estas las reciben con indiferencia. No les entusiasma, no les preocupa. ¿Por qué? (...) El control obrero, la gestión en las empresas, los problemas de salario, la cuestión de la jornada, la nacionalización o socialización de los grandes medios de producción, son cosas que les apasionan mil veces más que una institución de seguros, basada en un régimen de pensiones modestas, que no tienen más eficacia que liberarles de la miseria absoluta". García Posada (s.a.) en Hermida y García Sánchez (1980), p. 46

entre las demandas obreras la de la aportación del trabajador, al entenderse como una oportunidad para escapar a la esfera asistencial en que se movía el ROO y transformar a éste en derecho inalienable del trabajador. El cuadro 5 concreta la limitada incidencia de este mecanismo que buscaba parchear las insuficiencias de un sistema de mínimos cercano a la asistencia.

CUADRO 5
RÉGIMEN DE MEJORAS: TOTALES ACUMULADOS EN EL INSTITUTO
Y LAS CAJAS COLABORADORAS

Año	Titulares	Recaudación acumulada
1925	13.594	347.063,68
1926	15.730	470.516,88
1927	17.969	592.252,71
1928	19.290	738.276,43
1929	20.467	869.621,67
1930	22.275	1.069.651,12
1931	23.474	1.247.103,80
1932	25.262	1.437.618,91
1933	26.980	1.706.735,36
1934	27.497	1.891.367,69
1935	28.159	2.114.131,48

Fuente: INP (1936): *Memoria del Instituto nacional de Previsión en 1935*, Imp. y Enc. de los sob. de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, Anexo núm. 16 f.

El proyecto frustrado de unificación

Tras la primera década de vida del ROO, la proclamación del régimen republicano supuso el inicio de una etapa de dinamismo en los seguros sociales que, aun sin contar con realizaciones prácticas en materia de vejez, merece al menos una cierta atención. A la altura de 1931, el ROO permanecía como el logro más importante de la tarea desarrollada por el INP, al no haber sido capaz la institución de dar salida a ningún otro seguro obligatorio durante los años anteriores. Como ha señalado Samaniego⁶⁹, la transición producida en los años treinta resultó esencial en relación a las nuevas percepciones adquiridas sobre los seguros sociales. Desde entonces, la identificación de la protección

69. Samaniego Boneu (1988), p. 256.

como derecho reconocido del trabajador se superpuso a la noción asistencial o de contrapartida ante un contexto de enfrentamiento de clases como el que dominó la previsión pública desde un inicio. En este sentido, la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 aportaba los fundamentos que introdujeron la previsión en la esfera de los derechos básicos. Así, se declaró el compromiso con la legislación de los seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte⁷⁰, anunciando a continuación el propósito específico de proteger con igual fortaleza a los agricultores hasta entonces ignorados⁷¹. De manera complementaria, la obligación de acomodarse a la legislación internacional, impuso a su vez un ritmo ágil al proceso, de acuerdo al desfase existente entre la situación española y las directrices ya consensuadas en la OIT⁷².

La plasmación legal de esta declaración de intenciones llegó con la Orden Ministerial de 10 de mayo de 1932⁷³, que encargó al INP completar el seguro de vejez entonces en vigor con los de invalidez y muerte. Este grupo de seguros, a su vez, debía coordinarse con el conjunto de seguro sanitario que se debía construir extendiendo el seguro obligatorio de maternidad hacia el de enfermedad⁷⁴. Así, tras estas manifestaciones institucionales, y en paralelo a la normal evolución del ROO en plena vigencia, se inició la concreción del plan a partir de la constitución en febrero de 1933 de la Subponencia para el seguro de vejez, invalidez y muerte (en adelante VIM). En ese ámbito se dirimieron no sólo las viejas cuestiones relacionadas con el ROO y que parecían haber alcanzado ya su madurez –como es el caso de la aportación obrera o la elevación del tope salarial hasta las 6.000 ptas. anuales–, sino que se introdujeron también elementos de cambio más profundos.

Concentrándonos exclusivamente en el seguro de VIM, los beneficios concedidos se obtendrían mediante la contribución tripartita de Estado, patronos y obreros. Tales beneficios constarían en primer lugar de un mínimo de pensión vitalicia de 360 ptas. anuales a partir de los 65 años de edad, siempre que se hubiese satisfecho un mínimo de 500 cuotas semanales. El Estado aportaría 120 ptas. del total, mientras que el resto de la pensión debía provenir de las aportaciones de empresarios y trabajadores a partes iguales. El importe de esas primas se continuaría rigiendo por el sistema de la cuota media, si bien esta sería aplicada dentro de los intervalos marcados por la escala salarial fijada para el nuevo seguro de VIM. De este modo, la cuota media se debía convertir en un mismo

70. Art. 46 de la Constitución de 1931.

71. Art. 47 de la Constitución de 1931.

72. Sobre el papel ejercido a nivel internacional por Largo Caballero, primer ministro de Trabajo de la República, véase Cuesta Bustillo (1997).

73. Gaceta del mismo día.

74. Sobre la recepción de la Orden Ministerial en el Instituto, *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 24 de mayo de 1932, acta núm. 136, pp. 584-591, Archivo INP.

porcentaje asignado a cada uno de los salarios base establecidos para cada grupo, contando con el límite de que las aportaciones patronales y obreras no podían importar más del 12% de los salarios⁷⁵. Con este nuevo sistema, las contribuciones lograban alejarse –en cierta medida– de la regresividad característica de las aportaciones al ROO, equivalentes para cualquier nivel de ingresos. Como apuntábamos, el criterio del mínimo de 500 cuotas semanales se erigió en el factor clave de discriminación para acceder a la pensión mínima prevista de 360 ptas. Se eliminaba, por tanto, la directa exclusión por edad sufrida por los miembros del segundo grupo del ROO. De hecho, el proyecto contemplaba asimismo la constitución de pensiones para aquellos que, aun sin superar las 500 cotizaciones semanales, consiguiesen formar rentas mayores de 220 ptas. anuales. Por debajo de este umbral, las cantidades depositadas serían devueltas en forma de capital único⁷⁶. Desde esta base marcada por las cotizaciones, la concepción triple del nuevo seguro podía transformar las aportaciones en pensiones de invalidez, en caso de superar un mínimo de 250 aportaciones semanales⁷⁷.

El proyecto logró ser aprobado por ley el 2 de junio de 1936, tras pasar por encima de la Información pública abierta tan sólo unos días antes⁷⁸. El estallido de la Guerra Civil, sin embargo, no nos permite comprobar la incidencia práctica del proyecto que, sobre el papel, suponía un paso destacado en el camino de la previsión contra la vejez y, sobre todo, su vertebración con el resto de riesgos.

Incidencia del ROO

Es ya momento de hacer la necesaria revisión de la incidencia real del ROO, expresada en las cifras de afiliación y cotización logradas por un seguro planificado para lograr una escala verdaderamente considerable. Las tablas que hemos elaborado combinan la muestra de cifras agregadas anuales correspondientes al total nacional con la desagregación acumulativa y para algunos cortes temporales de estas según su área de recaudación.

75. INP (1936b).

76. INP (1936b).

77. INP (1933).

78. Orden Ministerial de 28 de mayo de 1936.

CUADRO 6
AFILIACIÓN A LAS PENSIONES DE VEJEZ DEL INP Y CAJAS COLABORADORAS
(CIFRAS ACUMULADAS)

Año	Libertad subsidiada	Retiro Obrero Obligatorio				Total	
		primer grupo	+%	segundo grupo	+%	General	+%
1909	1.261					1.261	
1910	8.313					8.313	
1911	19.977					19.977	
1912	27.412					27.412	
1913	49.244					49.244	
1914	60.291					60.291	
1915	65.350					65.350	
1916	69.549					69.549	
1917	74.920					74.920	
1918	78.166					78.166	
1919	90.121					90.121	
1920	109.236					109.236	
1921	115.031					115.031	
1922	118.043	708.276		130.322		956.641	
1923	119.769	1.041.271	47,01	171.352	31,48	1.332.392	39,28
1924	123.348	1.380.995	32,63	216.725	26,48	1.721.068	29,17
1925	123.820	1.730.545	25,31	258.959	19,49	2.113.324	22,79
1926	124.196	2.070.379	19,64	307.695	18,82	2.502.270	18,40
1927	126.404	2.108.554	1,84	321.943	4,63	2.556.901	2,18
1928	160.655	2.446.960	16,05	366.783	13,93	2.974.398	16,33
1929	166.732	2.817.514	15,14	414.614	13,04	3.398.860	14,27
1930	170.047	3.151.385	11,85	467.324	12,71	3.788.756	11,47
1931	175.337	3.502.342	11,14	515.540	10,32	4.193.219	10,68
1932	179.220	3.844.400	9,77	566.798	9,94	4.590.418	9,47
1933	181.590	4.191.856	9,04	620.344	9,45	4.993.790	8,79
1934	185.846	4.500.812	7,37	658.984	6,23	5.345.642	7,05
1935	189.020	4.868.518	8,17	706.290	7,18	5.763.828	7,82

Fuente: INP (1936): *Memoria del Instituto nacional de Previsión en 1935*. Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, Anexo núm. 11.

GRÁFICO 7
AFILIACIÓN AL ROO, DISTRIBUCIÓN POR CAJAS COLABORADORAS

	Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1926			Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1931			Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1935		
	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total
Álava	17.684	2.470	20.154	22.929	2.834	25.763	27.021	3.182	30.203
Andalucía Occidental	173.334	23.772	197.106	434.856	80.266	515.122	603.994	113.138	717.132
Andalucía Oriental	168.019	31.040	199.059	316.616	64.663	381.279	418.826	93.258	512.084
Aragón	118.331	21.210	139.541	180.630	30.943	211.573	231.309	39.970	271.279
Asturias	89.067	8.008	97.075	112.130	9.130	121.260	139.084	12.419	151.503
Canarias	43.087	1.033	44.120	79.091	6.306	85.397	109.488	9.430	118.918
Castilla la Nueva		todavía sin contribuir		65.838	10.827	76.665	107.118	17.046	124.164
Castilla la Vieja	45.097	8.424	53.521	130.469	17.087	147.556	187.861	24.377	212.238
Cataluña-Balenes	621.690	79.395	701.085	722.787	92.358	815.145	933.582	112.409	1.045.991
Extremadura	29.614	5.547	35.161	60.497	10.237	70.734	137.765	19.373	157.138
Galicia	71.433	8.844	80.277	158.498	19.008	177.506	235.056	25.653	260.709
Gipuzkoa	37.037	4.680	41.717	61.203	6.226	67.429	83.991	8.252	92.243
Instituto (Madrid)	210.033	51.027	261.060	276.111	59.909	336.020	403.130	71.552	474.682
León	35.324	3.864	39.188	48.764	4.917	53.681	68.069	6.465	74.534
Murcia-Albacete	53.046	4.432	57.478	102.392	9.149	111.541	172.726	16.874	189.600
Navarra	30.312	3.817	34.129	46.730	5.253	51.983	61.964	7.711	69.675
Salamanca	27.392	6.702	34.094	76.079	12.834	88.913	121.798	20.429	142.227
Santander	31.853	3.930	35.783	48.872	5.031	53.903	71.834	7.251	79.085
Valencia	157.941	21.017	178.958	325.233	39.121	364.354	461.647	58.832	520.479
Valladolid-Palencia	21.743	4.001	25.744	62.434	11.588	74.022	89.921	15.581	105.502
Vizcaya	145.754	14.210	159.964	170.183	17.853	188.036	200.567	19.723	220.290
Total	2.127.791	307.423	2.435.214	3.502.342	515.540	4.017.882	4.866.751	702.925	5.569.676

Fuente: Elaboración propia a partir de
 INP (1927): CANPO. V Labor de Pleno, 21-24 de marzo de 1927, Publicaciones del INP, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 244-247
 INP (1932): CANPO. VIII Labor de Pleno, 28-30 de noviembre de 1932, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 454-455
 INP (1934): CANPO. IX Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1934, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 135-136
 INP (1935): CANPO. X Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1935, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 239-242
 INP (1936): CANPO. XI Labor de Pleno, 3-4 de diciembre de 1935, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 118-119
 INP (1936): Memoria del INP en 1935, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, anexo 10a

CUARO 8
RECAUDACIÓN POR ROO, DISTRIBUCIÓN POR CAJAS COLABORADORAS

	Afluencia acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1926			Afluencia acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1931			Afluencia acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1935			
	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total	
Álava	899.852,76	173.915,30	1.073.768,06	2.040.538,09	330.071,97	2.370.610,06	4.741.220,12	7.441.902,15	12.183.122,27	
Andalucía Occidental	10.430.350,24	1.550.774,29	11.981.124,53	27.468.067,31	4.716.716,94	32.184.784,25	64.369.568,50	101.271.069,69	165.640.638,19	
Andalucía Oriental	5.733.878,07	1.141.945,91	6.875.823,98	17.180.471,92	3.566.739,63	20.747.211,55	41.494.423,10	65.808.374,28	107.302.797,38	
Aragón	4.240.636,38	930.644,85	5.171.281,23	10.623.533,31	2.009.740,56	12.633.273,87	25.266.547,74	39.909.562,17	65.176.109,91	
Asturias	6.774.319,24	854.095,25	7.628.414,49	14.238.983,64	1.559.833,29	15.798.816,93	31.597.633,86	48.956.284,08	80.553.917,94	
Canarias	1.659.462,50	24.536,10	1.683.998,60	5.215.230,25	394.180,54	5.609.410,79	11.218.821,58	17.222.412,91	28.441.234,49	
Castilla la Nueva		todavía sin contribuir								
Castilla la Vieja	1.538.326,01	404.190,97	1.942.516,98	6.280.047,46	1.422.733,29	7.702.780,75	15.405.561,50	24.531.075,54	39.936.637,04	
Cataluña-Baleares	38.094.116,55	6.009.769,77	44.103.886,32	89.389.259,28	11.628.933,43	101.018.192,71	202.036.385,42	314.683.511,56	516.719.896,98	
Extremadura	1.343.139,84	327.438,60	1.670.578,44	4.499.091,43	1.043.563,39	5.542.654,82	11.085.309,64	17.671.527,85	28.756.837,49	
Galicia	3.032.430,10	562.925,42	3.595.355,52	8.585.272,10	1.289.027,46	9.874.299,56	19.748.599,12	30.911.926,14	50.660.525,26	
Guzpuzcoa	2.459.143,40	462.634,94	2.921.778,34	6.900.916,78	962.991,94	7.863.908,72	15.727.817,44	24.554.718,10	40.282.535,54	
Instituto (Madrid)	10.378.739,54	3.368.083,74	13.746.823,28	20.766.869,47	5.212.323,65	25.979.193,12	51.958.386,24	83.149.903,01	135.108.289,25	
León	1.404.260,51	258.823,77	1.663.084,28	3.289.804,70	475.285,85	3.765.090,55	7.530.181,10	11.770.557,50	19.300.738,60	
Murcia-Albacete	2.262.095,19	244.587,66	2.506.682,85	5.648.176,39	611.183,88	6.259.360,27	12.518.720,54	19.389.264,69	31.907.985,23	
Navarra	1.339.018,05	250.871,90	1.589.889,95	3.055.608,82	485.705,80	3.541.314,62	7.082.629,24	11.109.649,66	18.192.278,90	
Salamanca	1.301.283,93	467.027,00	1.768.310,93	4.406.971,46	1.240.115,55	5.647.087,01	11.294.174,02	18.181.376,58	29.475.550,60	
Santander	1.914.821,39	329.349,55	2.244.170,94	4.447.881,35	603.679,57	5.051.560,92	10.103.121,84	15.758.362,33	25.861.484,17	
Valencia	8.959.183,97	1.446.135,32	10.405.319,29	25.297.758,30	3.821.049,74	29.118.808,04	58.237.616,08	91.177.473,86	149.415.089,94	
Valladolid-Palencia	838.302,13	130.265,50	968.567,63	4.351.697,98	966.629,65	5.318.327,63	10.636.655,26	16.921.612,54	27.558.267,80	
Vizcaya	8.404.301,78	1.494.437,19	9.898.738,97	18.344.965,41	2.628.645,31	20.973.610,72	41.947.221,44	65.549.477,47	107.496.698,91	
Total	113.007.661,58	20.432.453,03	133.440.114,61	287.359.171,84	45.818.523,37	333.177.695,21	666.355.390,42	1.045.351.609,00	1.711.706.999,42	

Fuente: Elaboración propia a partir de
 INP (1927): CANPO. V Labor de Pleno, 21-24 de marzo de 1927, Publicaciones del INP, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 244-247
 INP (1932): CANPO. VIII Labor de Pleno, 28-30 de noviembre de 1932, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 454-455
 INP (1934): CANPO. IX Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1933, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 135-136
 INP (1935): CANPO. X Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1934, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 239-242
 INP (1936): CANPO. XI Labor de Pleno, 3-4 de diciembre de 1935, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, pp. 118-119
 INP (1936): Memoria del INP en 1935, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, anexo 10a

Mediante las cifras presentadas⁷⁹, podemos comprobar que el ROO no logró la plena cobertura de sus potenciales afiliados, estimados en el momento de la implantación del seguro en 1921 en unos 7 millones de individuos aproximadamente. Tal situación se muestra especialmente acentuada en los datos aportados por las cajas colaboradoras situadas en territorios predominantemente rurales, con la excepción de las dos Andalucías latifundistas. Se confirma pues que el incumplimiento de la ley en las zonas agrícolas se convirtió en una dinámica de difícil arreglo para el INP, suponiendo en fin un lastre innegable al valorar la eficacia del primer seguro obligatorio.

Por otro lado, el fracaso especialmente patente en tales regiones acabó dificultando la supervivencia de las cajas colaboradoras ahí asentadas. Estas se vieron obligadas a reclamar ayuda financiera al INP a partir de 1933, cuando se empezaron a ver desbordadas por los gastos corrientes. Aunque el Instituto ya identificó en este problema un claro indicio de la necesaria reorganización de la “geografía de la previsión”, “*distribuyendo entre las que convenga los territorios de aquellas que no obtengan ingresos suficientes para cubrir sus gastos*”⁸⁰, se optó transitoriamente por dotar a esas cajas con una parte del recargo correspondiente a las primas en posesión de la institución central en concepto de reaseguro del conjunto de cajas colaboradoras. Entre las alternativas rechazadas se encontraban la realización de una distribución especial de los fondos de bonificaciones de las pensiones y, por otro lado, la “*gradual estabilización*” del recargo del ROO hasta un 10% en las primas, aplicado hasta entonces de manera informal y por encima del 5% fijado legalmente⁸¹. Tales repartos⁸², que beneficiaron a las cajas de Salamanca, Extremadura, Castilla la Vieja, Valladolid-Palencia, Aragón, León, Murcia, Castilla la Nueva, Andalucía Occidental o Galicia apoyan la idea de una previsión centrada en las zonas industriales, de acuerdo con la lógica de un proceso en que resultaban determinantes el nivel de articulación de la reivindicación obrera, la consiguiente actitud de defensa patronal o, incluso, la simple posibilidad de definir y cuantificar de manera diáfana el concepto de salario y patrono.

79. Cabe notar que se trata de cifras acumulativas en todo caso, computadas desde 1921. Por tanto, en principio quedan excluidos los afiliados por patronos adelantados al ROO. Además de esto, cabe tener en cuenta cómo las cifras de afiliación presentan la distorsión de recoger las distintas altas de un mismo afiliado en las distintas contrataciones.

80. *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de julio de 1933, acta núm. 252, p. 793, Archivo INP. Se anunciaba de este modo la conversión de las cajas colaboradoras en delegaciones del Instituto. El proyecto ya estaba en la cabeza de las autoridades republicanas y fue consumado por el régimen franquista mediante la ley de 1 de septiembre de 1939. Esta ley sancionó también el paso a un sistema de reparto.

81. *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de julio de 1933, acta núm. 252, p. 793, Archivo INP. La aparición de este nuevo recargo -del cual no teníamos noticia anterior a través de la información suministrada por el INP- impone una revisión urgente de la rentabilidad real (no legal) de las tarifas del INP.

82. Consultar en relación a los sucesivos repartos: *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 7 de agosto de 1934, acta núm. 268, pp. 843-847, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 4 de octubre de 1934, acta núm. 269, pp. 848-851, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de junio de 1935, acta núm. 280, pp. 886-889, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 30 de noviembre de 1935, acta núm. 287, pp. 908-909, Archivo INP.

Conclusiones

La creación del INP supuso la plasmación legal de un compromiso público en favor de la protección de la vejez. La medida de tal implicación estatal se concretó primero en participar económicamente en la formación de distintas modalidades de pensión a través de la bonificación de imposiciones realizadas libremente y garantizadas por el Estado. Este período inicial de libertad subsidiada (1908-1919/21) debe entenderse como una etapa de rodaje y consolidación interna de la institución, esforzada en divulgar los beneficios de la ciencia actuarial y la previsión obrera. En cambio, no es posible derivar de este tiempo un instrumento útil y efectivo ni de pacificación ni de protección obrera, dada la limitada incidencia general de estas pensiones contratadas en buena medida por los trabajadores más cualificados, para quienes el ahorro era factible. Así, no fue hasta una nueva erupción del problema social durante la coyuntura 1917-1919 cuando se dio el paso definitivo hacia la obligatoriedad como única posibilidad de hacer llegar los beneficios de la previsión al grueso de la población trabajadora. Con todo, la repentina aprobación legal del ROO no ahorró dificultades a su desarrollo. Entre ellas podemos contar la contestación patronal, el cuestionamiento técnico –especialmente doloroso para el Instituto–, o los cambios de un entorno institucional en plena transformación. Ciertamente, algunos de estos escollos impusieron limitaciones fácticas matizadoras del contenido legal. Aún así, el ROO merece ser considerado como la primera gran medida de protección social adoptada en España. A grandes rasgos, el ROO consistía en un sistema de pensiones protectoras de los trabajadores con ganancias anuales inferiores a las 4.000 ptas. Divididos en dos grupos delimitados por la barrera de los 45 años de edad, los afiliados obtenían sus rentas a través de la capitalización de cotizaciones patronales fijas –la llamada cuota media– a las cuales se sumaba la bonificación del Estado.

En la presentación del sistema se han expuesto carencias importantes. En primer lugar, la cantidad verdaderamente escasa que suponía la pensión de 365 ptas. anuales, a pesar de que, tanto en el espíritu del INP como en los primeros sistemas de seguro implantados en el exterior, sólo se buscaba asegurar un umbral mínimo de bienestar a los afiliados.

La no obligatoriedad de la aportación obrera debe contarse también entre las debilidades. Reveladora de la intencionalidad subyacente en el proceso de implantación del ROO, la excepcionalidad de esta medida respecto al resto de pensiones de régimen contributivo fue criticada tanto por patronos como por obreros. Entre los otros puntos débiles del ROO, la marginación de los trabajadores de más de 45 años en el momento de introducción del seguro devino una de las cuestiones más espinosas del régimen implantado. Así, la urgencia en remediar la desprotección en la vejez de las clases trabajadoras con que nace el ROO entraba en conflicto con la necesaria imposición de límites de edad sin los

cuales, por otro lado, no se hubieran sostenido los fundamentos actuariales de las pensiones. A pesar de que una de las alternativas a esta cuestión hubiese sido la profundización en el movimiento redistributivo interno presente en el sistema de la cuota media, las salidas ideadas para el segundo grupo delataban que nos encontramos ante los olvidados del sistema. De este modo, se pone de evidencia la indecisión del Instituto con respecto al dilema sostenibilidad-eficacia.

A parte de estas imperfecciones suficientemente importantes, el INP debió hacer frente a un último elemento que también condicionó el desarrollo de la provisión pública en España. Nos referimos a la fortaleza del nexo entre el Estado y el Instituto. Valorando en su justa parte la importancia esencial del papel público como financiador de una fracción de las pensiones, podemos afirmar también que el Estado sacó provecho de los fondos acumulados por este concepto. Así, podemos concluir que las pensiones del INP, tanto en su período de libertad subsidiada como en el de obligatoriedad, no lograron un aprovechamiento pleno de los recursos aportados en nombre de los afiliados de acuerdo a las posibilidades del mercado. No obstante, el uso de una parte de los fondos con destino a inversiones sociales otorgó una utilidad inmediata al ROO a través de la dinamización de los capitales acumulados. A parte de servir para un contacto directo con las necesidades y restricciones financieras de los trabajadores destinatarios de las pensiones, las inversiones sociales supusieron la participación del Instituto en las políticas estatales de gasto relacionadas con la provisión urgente de unas estructuras modernas de educación, vivienda y sanidad, principalmente. Las externalidades generadas por estas inversiones introducen un matiz de contrapeso importante a esta visión crítica sobre la eficiencia del Instituto en la gestión de los recursos acumulados.

A pesar de todo esto, debemos concluir que en el período de vigencia del ROO se consiguieron logros fundamentales que merecen ser contabilizados entre los aspectos más positivos del INP. En primer lugar, la importancia del movimiento redistributivo derivado de la cuota media resulta notable, no tanto por su inexistente originalidad en un sistema público de pensiones, sino por el contraste que este representaba en un contexto todavía receloso respecto a los elementos más suaves del intervencionismo. Así, aun contando con el carácter regresivo de la cuota media respecto al salario, la redistribución introducida a nivel intrageneracional se erige en contrapartida valiosa y significativa.

Ciertamente, el alcance del Retiro Obrero permaneció lejos de la plena cobertura de los trabajadores afectados por la medida⁸³. Por otro lado, el hecho de no poder observar la aplicación real de los beneficios del ROO en el primer grupo

83. Según el cuadro 7, a la altura de 1935 estaban afiliados al ROO cerca de seis millones de trabajadores. Ya habíamos indicado como, para el período de discusión del proyecto legal en los primeros años veinte, podíamos considerar que la población afiliable se aproximaba a unos 7 millones de individuos. Teniendo en cuenta el desfase temporal de la comparación y el hecho que el impulso al cumplimiento durante la República fue fuerte, se confirma que la cobertura -siendo amplia- no alcanzó jamás una universalidad real.

—al truncarse la continuidad del sistema en 1939— abre algunos interrogantes sobre la viabilidad del sistema en el largo plazo. Con todo, el valor del Instituto Nacional de Previsión resulta incuestionable como superador de escollos fundamentales de carácter ideológico, institucional y práctico hasta conseguir la definitiva implantación del primer seguro obligatorio español a favor de los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones contemporáneas

- AZNAR, S. (1915), *La vejez del obrero y las pensiones de retiro*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- (1924), *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos.
- (1935), “Curso para funcionarios del Instituto Nacional de Previsión. El retiro obrero obligatorio”, *Anales del INP*, año XXVII, núm. 125, julio, p. 689-714.
- CODERCH, R. (1919), *Retiros obreros. Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que ha de regular su implantación en España. Estudio crítico*, Sociedad Española de Artes Gráficas, Madrid.
- (1920), *Retiros obreros. Apéndice al estudio crítico del Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que ha de regular su implantación en España*, Sociedad Española de Artes Gráficas, Madrid.
- GONZÁLEZ GALÉ, J. (1928), “El Instituto Nacional de Previsión de España”, *Anales del INP*, año XX, supl. al núm. 75, p. 121.
- INP (1910), *Reglamento para el régimen de operaciones y financiero del Instituto Nacional de Previsión*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- (1911), *Tarifas de pensiones de retiro*, Publicaciones del INP, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- (1915), *Primer balance técnico quinquenal, 1909-1913*, Imprenta de los sucesores de Hernando, Madrid.
- (1916), “El Estado y los créditos ampliables”, *Anales del INP*, oct.-dic. 1916, año VIII, núm. 30, pp. 211-214.
- (1917), “En la Unión Comercial. Conferencia del sr. Leal Ramos”, *Anales del INP*, año IX, núm. 32, pp. 132-133.
- (1917b), “Conferencia de Seguros Sociales”, *Anales del INP*, núm. 33, año IX, julio-set. 1917, pp. 180-225.

- (1917c), “Conferencia de Seguros Sociales. Seguro de vejez. Notas explicativas de las conclusiones”, *Anales del INP*, núm. 34, año IX, p. 281.
- (1918), “Proyecto de ley de retiros obreros”, *Anales del INP*, año X, núm. 37, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, pp. 188-195.
- (1920), “Notas de la sección técnica acerca del libro titulado “Retiros Obreros: estudio crítico”, por D. Rafael Coderch, destinadas a las colaboraciones del régimen legal de previsión popular”, *Anales del INP*, año XII, núm. 43, enero-marzo, pp. 7-30.
- (1921), *Segundo balance técnico quinquenal, 1914-1918*, Imprenta de los sucesores de Hernando, Madrid.
- (1921b), “Reglamento general para el Régimen de Retiro Obrero Obligatorio”, *Anales del INP*, año XIII, núm. 47, pp. 49-75.
- (1921c), “La Semana de previsión de Bilbao”, *Anales del INP*, año XIII, núm. 49, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, pp. 187-213
- (1922), *Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad. Barcelona, noviembre 1922. Conclusiones aprobadas por la Conferencia*, Editorial Ibérica, Madrid.
- (1933), “Unificación de los seguros sociales”, *Anales del INP*, año XXV, núms. 103 y 105.
- (1936), *Reglamento general del régimen obligatorio de retiro obrero. Tarifas. Régimen complementario de mejoras. Tarifas*, Publicaciones del INP, Imprenta y encuadernadora de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid
- (1936b), *El seguro de vejez en el proyecto de unificación de seguros sociales*, Hojas divulgadoras del INP, núm. 21, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- IRS (1905), *Conferencia sobre previsión popular celebrada en los días 19 y 20 de octubre de 1904*, Establec. Tipog. de la viuda e hijos de M. Tello, Madrid.
- JIMÉNEZ, I. (1934): *Las inversiones de los fondos de previsión*, Publicaciones del INP, Imprenta y encuadernadora de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid
- LÓPEZ VALENCIA, F. (1913): *La acción patronal en el problema de los Retiros Obreros*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- MALUQUER y SALVADOR, J. (1918): “El sector del seguro en nuestra política económica. Conferencia de D. José Maluquer y Salvador en el Ateneo Barcelonés el 10 de enero de 1918”, *Anales del INP*, año X, núm. 35, ene-mar. 1918.
- (1924), “Curso de seguro obrero aplicado en el Ateneo Igualadino de la clase obrera. Política social de previsión”, *Anales del INP*, año XVI, núm. 62, p. 224.
- (1925), “Curso de seguro obrero explicado en el Ateneo Igualadino de la Clase Obrera. II. Operaciones de seguros y retiros”, *Anales del INP*, año XVI, núm. 65, julio-setiembre, p. 260-283.

TORMO, E. (1911), *La acción social y el Estado. Discurso pronunciado por D. E. Tormo el día 5 de julio de 1909, en la sesión de clausura del Primer Congreso de las Sociedades Económicas de amigos del País de la Región, celebrado en Valencia*, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

Bibliografía General

ALBER, J. (1986), "Germany" en FLORA, P. (ed.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, vol. 2, Walter de Gruyter, Berlin.

BALLESTEROS DONCEL, E. (1997), "Una estimación del coste de la vida en España, 1861-1936", *Revista de Historia Económica*, año XV, 2, pp. 363-395.

CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (2004), *Historia económica de España*, Crítica, Barcelona.

CUESTA BUSTILLO, J. (1988), *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

— (1997), *Francisco Largo Caballero: su compromiso internacional. Documentos*, Fundación Largo Caballero, Madrid.

FLORA, P. (1983), *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, Campus Verlag, Frankfurt.

FLORA, P. y ALBER, J. (1987; [1982]), "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. J. (eds.); *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London.

FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (2001), *Economía y economistas españoles. Vol. 5: Las críticas a la economía clásica*, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

GARCÍA POSADA, C. (s.a.), *Los seguros sociales obligatorios en España*, Editorial Revista de derecho privado, Madrid.

GUILLÉN, A. (1990), "The Emergence of the Spanish Welfare State (1876-1923): the Role of Ideas in the Policy Process", *WP Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones*, 1990/10.

HERMIDA, C. y GARCÍA SÁNCHEZ, E. (1980), "El Retiro Obrero Obligatorio en España. Génesis y desarrollo, 1917-1913", *Estudios de Historia Social*, juliol-setembre 1980.

LACOMBA, J. A. (1970), *La crisis española de 1917*, Ciencia Nueva, Madrid.

MALUQUER, J. (1986), *Curso inicial del seguro obrero (Los orígenes del Estado del bienestar en España)*, Biblioteca de Economía española, Ediciones Orbis, Barcelona, pp. 26 y ss.

MARIAN GUTIÉRREZ, P. (1993), *Las Cajas de Previsión social*, 2 vols., Tesis doctoral, Universidad de Alcalá de Henares.

- MONTERO GARCÍA, F. (1988), *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- NADAL, J. y SUDRIÀ, C. (1981), *Història de la Caixa de Pensions*, Edicions 62, Barcelona.
- PALACIO MORENA, J. I. (coord.) (2004), *La reforma social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico Social, Madrid.
- SAMANIEGO BONEU, M. (1988), *La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- TAFUNELL, X. (1989), “Asociación mercantil y bolsa”, en CARRERAS, Albert (coord.); *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, Fundación Banco Exterior, Madrid.
- TUÑÓN de LARA, M. (dir.) (1990), “1917-1923. De la huelga general a la dictadura militar”, en *Historia de España. Vol. VIII. Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Labor, Barcelona.



Spain's first public old age pensions. A study of Retiro Obrero, 1909-1936

ABSTRACT

The following article aims at examining the first steps of public protection of old age people in Spain. Despite its poor economic record, Spain managed to appear on the first wave of public old age protection that took place at the turn of the twentieth century. The gap between Spanish economic evolution and this 'pioneering' position poses some a priori scepticism on the economic soundness of a system developed initially on a voluntary basis and, after World War I, on a compulsory one. After an examination of the insurance system through its different phases, it will be shown how this experience failed to a considerable extent to be both an efficient and effective mean of protection, unable as it was to meet long-term sustainability requirements and short-term immediate demands. However, the system stands as an ambitious piece of state intervention in the hostile context of that time.

KEY WORDS: Pensions, Economic Intervention, Social Insurance, Labour.



Las primeras pensiones públicas de vejez en España. Un estudio del Retiro Obrero, 1909-1936

RESUMEN

El siguiente artículo se propone examinar las primeras fases de la protección pública contra la vejez en España. A pesar de su menor desarrollo económico, España logró establecerse en el grupo de países que crearon elementos de protección al trabajo en torno al comienzo del siglo XX. La distancia entre la posición económica del país y la pronta constitución de un sistema público de previsión sugiere algunas dudas en relación a la eficiencia y eficacia de las pensiones implantadas como seguro voluntario, en primer lugar; y, tras la Primera Guerra Mundial, como seguro obligatorio. Tras la presentación del sistema en sus distintas fases, se argumentará que este primer impulso en buena medida fracasó como mecanismo de protección, al no poder conciliar los requerimientos de sostenibilidad a largo plazo con los objetivos más urgentes. Sin embargo, el sistema debe ser valorado como una importante pieza legal de protección del trabajo, especialmente en el contexto de la persistente resistencia a la intervención en la economía.

PALABRAS CLAVE: Pensiones, Intervención estatal, Seguros sociales, Trabajo.

