



HISTORIA INDUSTRIAL

ECONOMÍA y EMPRESA

52

Año XXII
2013-2



J. ASTIGARRAGA, *Un nue-*

ciales en España. J. M.^a

vo sistema económico para la monar-

quía española. E. CATALÁN e I. MU-

GARTEGUI, *Cambios en las pautas*

del consumo energético en la industria

guipuzcoana. S. ESPUELAS, *Los obs-*

táculos al desarrollo de los seguros so-

• CORONADO, F. J. RODRÍGUEZ y

• R. RUIZ, *El transporte regular de via-*

• *jeros por carretera en España.* J. M.

• MARTÍNEZ CARRIÓN y F. J. ME-

• DINA, *La competitividad internacio-*

• *nal de la industria vinícola española.*





SUMARIO

Antonio Parejo Barranco, in memoriam	9
--	---

ARTÍCULOS

Un nuevo sistema económico para la monarquía española. Las «Reflexiones sobre el estado actual del comercio de España» (1761), de Simón de Aragorri . . . JESÚS ASTIGARRAGA	13
Cambios en las pautas del consumo energético en la industria guipuzcoana (1862-1925)	45
ELENA CATALÁN MARTÍNEZ E ISABEL MUGARTEGUI EGUÍA	
Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936: el caso del seguro de desempleo	77
SERGIO ESPUELAS	
El transporte regular de viajeros por carretera en España, 1924-1936. Ordenación legislativa y análisis del sector	111
JOSÉ MARÍA CORONADO TORDESILLAS, FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ LÁZARO Y RITA RUIZ FERNÁNDEZ	
La competitividad internacional de la industria vinícola española durante la globalización del vino	139
JOSÉ M. MARTÍNEZ CARRIÓN Y FRANCISCO J. MEDINA ALBALADEJO	

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Albert Broder, *Los ferrocarriles españoles (1854-1913): el gran negocio de los franceses*. 177
por Pere Pascual i Domènech

RESEÑAS

- Yolanda Blasco y Carles Sudrià, *El Banco de Barcelona (1844-1874), historia de un banco emisor*. 195
por Pedro Tedde de Lorca
- Giovanni Federico, *Breve historia económica de la agricultura*. 201
por José Ignacio Jiménez Blanco
- Josep Bernabeu-Mestre y Josep Lluís Barona Vilar (eds.), *Nutrición, Salud y Sociedad. España y Europa en los siglos XIX y XX*. 207
por Antonio Escudero
- Lourdes Pérez Moral, *La Casa Pallarés. Familia y negocio oleícola*. 211
por Ramon Ramon-Muñoz
- Francisco M. Parejo Moruno, *El negocio del corcho en España durante el siglo XX*. 215
por Eusebio Medina García
- Myrddin John Lewis, Roger Lloyd-Jones, Josephine Maltby y Mark David Matthews, *Personal Capitalism and Corporate Governance. British Manufacturing in the First Half of the Twentieth Century*. 217
por Veronica Binda
- Barry Eichengreen, *Un privilège exorbitant. Le déclin du dollar et l'avenir du système monétaire international*. 221
por Yolanda Blasco Martel

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

● SERGIO ESPUELAS

Universitat de Barcelona

Centre d'Estudis Antoni de Capmany

Introducción

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

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

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

Fecha de recepción: noviembre 2011

Versión definitiva: marzo 2012

Revista de Historia Industrial

N.º 52. Año XXII. 2013.2

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

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

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

El seguro de desempleo en el contexto internacional

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

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

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

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

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

Fuente: Flora (1983).

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

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

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

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

CUADRO 2 • Tasas de cobertura del seguro de desempleo en 1936

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

* Las cifras hacen referencia al año 1933.

Fuente: Flora (1983).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(continúa)

(continuación)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Véase Prados de la Escosura (2003).

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

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

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

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

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

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

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

9. Largo Caballero (2003).

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

Los orígenes del seguro de desempleo en España

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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