

*López Mora F.**
(Universidad de Córdoba, España)

***Dinámicas del Estado Social en España:
nuevas propuestas investigadoras e interpretación historiográfica
sobre sus orígenes contemporáneos¹***

***Развитие социального государства в Испании:
новые исследовательские проекты и историческое
толкование его современных истоков***

Es realmente difícil tratar de condensar, en apenas unos minutos, el cúmulo de procesos y dinámicas que han conformado la construcción social de España y el papel del Estado durante un período contemporáneo particularmente complejo y turbulento de nuestra historia. Entiendo que lo que esperan de mí los responsables de este encuentro es más bien un ensayo sintético e interpretativo sobre la evolución de las líneas fundamentales de esa política y un señalamiento, tal vez, de sus jalones más significativos.

A este objetivo intentaré ceñirme.

Realizare primero una breve alusión a las sucesivas aproximaciones historiográficas sobre la política social española, y luego les presentaré el esquema metodológico y conceptual de una propuesta de trabajo de investigación en este campo. Balance de investigaciones, ya ven que expresión a la par de intenciones que de conclusiones investigadoras, solicitud de colaboración y casi nada más, van a ser las palabras, espero que no tan numerosas como las aquí recogidas y que me propongo dirigir a ustedes.

1. Introducción: significación de la temática en el contexto europeo-occidental

La política social de los estados europeos occidentales constituye una de las acciones públicas más relevantes de la

* © López Mora F. (Universidad de Córdoba, España)

¹ La ponencia se inserta en el Proyecto de Investigación de Excelencia de la Junta de Andalucía (P06-HUM-02120) “Fragilidad y problemática social en Andalucía: las prácticas institucionales de regulación social en Córdoba (1875-1936)” y en el Proyecto de Investigación I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación (HUM2006-06984) “Impacto de la red de regulación social en Andalucía (1875-1931): incidencias en las poblaciones afectadas en Córdoba, peligro, presos y locos”.

contemporaneidad². Este fenómeno capital de la regulación social fue apenas adivinado durante el liberalismo decimonónico por obvias razones ideológicas. No será, pues, sino a partir del último cuarto del siglo XIX cuando en el continente se observen, en relación a la llamada cuestión social, novedades relevantes que condujeron de manera prístina a un mayor interés de los estados en favor de la intervención en este campo. Legislaciones sociales de una amplitud y cobertura a favor de los asalariados sin precedentes aparecieron como consecuencia del nuevo protagonismo público en primer lugar en la Alemania prusianizada de los años 1880, después en la Gran Bretaña de principios del siglo XX al innovar este país cubriendo el seguro de paro y financiando asimismo los seguros con recursos presupuestarios. A partir de estos dos modelos, se aportaron influencias al resto de los países europeos, especialmente agilizadas en los más industrializados. No será, sin embargo, sino tras la Primera Guerra Mundial cuando se dinamice una amplificación sistemática de las políticas sociales de protagonismo estatal gracias, en particular, a la intervención e influencia de la Organización Internacional del Trabajo –O.I.T.– creada en el cuadro mismo del tratado de paz y a diversos convenios internacionales posteriores. A continuación, en el siguiente jalón cronológico, las actuaciones estatales llegaron a extenderse muy especialmente a partir de la II Guerra Mundial, dando origen al denominado Estado del Bienestar, uno de los vértices más significativos de la definición cultural europea occidental aún en nuestros días³.

² G. TORTELLA ha sostenido que la verdadera “revolución” del siglo XX fue el desarrollo de esta forma de iniciativa estatal como limitador de los excesos del capitalismo y vertebrador de fórmulas políticas y sociales más genuinamente democráticas, en *La revolución del siglo XX. Capitalismo, comunismo y democracia* Madrid, 2000.

³ Sobre cuestiones teóricas y caracterización diacrónica del Estado del Bienestar europeo G. ESPING-ANDERSEN: *Los tres mundos del bienestar*. Valencia. 1996; J. ARBER: *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna. 1986 y D. E. ASHFORD: *La aparición de los Estados de bienestar*. Madrid, 1989. El caso español y sus precedentes en I. OLABARRI: “El movimiento de reforma social desde el Estado”, *Revolución y Restauración (1868-1931)*, en *Historia General de España y América*, XVI, Madrid, 1982, 615-624. AA. VV.: *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*. Madrid, 1985. A. MONTOYA MELGAR, A.: “La seguridad social española: notas para una aproximación histórica”, *Revista de Trabajo*, 54-55 (1976). D. CASTRO ALFIN: *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, 1990. F. MONTERO: *Los seguros sociales en la España del siglo XX*:

2. *Los precedentes históricos del modelo español*

Es suficientemente conocido que durante el siglo liberal se producirá la quiebra definitiva del sistema caritativo de asistencia propio de los siglos Modernos, si bien ya esta novedad había iniciado una primera acometida parcialmente centralizadora y desamortizadora por parte de la Corona española durante la Ilustración y, especialmente, al tiempo del valido Godoy⁴. Por lo analizado hasta ahora, sabemos que en el siglo XIX las administraciones públicas, junto a las clases propietarias y burguesas “instrumentalizaron” el rico patrimonio heredado sobre todo del Barroco español en fundaciones caritativas y, precisamente gracias a esos recursos, fueron atrincherándose contra unas poblaciones empobrecidas cada vez más amenazantes desde el punto de vista moral, sanitario y político. En particular, el dilatado proceso desamortizador desnaturalizó finalmente las fundaciones y establecimientos benéficos hasta convertirlos en unos institutos despatrimonizados, dependientes del cobro de las inscripciones de la Deuda y, en todo caso, siempre bajo amenaza de ser agregados. En el marco de tal modelo benéfico liberal, no parece, sin embargo, que se amplificara mucho la oferta asistencial tradicional o las mismas prácticas asistenciales durante la mayor parte del siglo XIX. Los estudios existentes sobre el proceso transformador de la antigua red de hospitales, por poner el ejemplo mejor estudiado, manifiestan las discordancias existentes en el campo de la asistencia sanitaria entre la teórica voluntad de eficacia centralizadora y las realizaciones prácticas. La permanencia de la pobreza y su carácter aparentemente invariable a los ojos de los coetáneos hizo incluso seguir

Orígenes y antecedentes de la previsión social. Madrid, 1988. G. RODRÍGUEZ-CABRERO: “Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general”, *Política y Sociedad*, 2 (1989), 79-87. J. CUESTA BUSTILLO: *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*. Madrid, 1988. F. MONTERO GARCÍA: *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*. Madrid, 1988. M. SAMANIEGO BONEU: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid, 1988. J. I. PALACIO MORENA: *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, 1988.

⁴ Una caracterización del modelo caritativo precedente en FERNANDO LÓPEZ MORA: *Pobreza y asistencia caritativa en el reino de Córdoba: los hospitales de Jesús Nazareno a fines del siglo XVIII*, Córdoba, CajaSur y Diputación Provincial de Córdoba, 1992.

considerándola consustancial y necesaria en el conjunto de las relaciones sociales a lo largo de buena parte de este período⁵. En este orden de cosas, si interrogamos acerca del fundamento de la pobreza en el ideario de la clase patronal incluso durante la segunda mitad del siglo XIX, todavía cabrá advertir la asunción de la desigualdad como tal. Más aun, lo novedoso fue la estigmatización que sufrieron los pobres genéricamente concebidos en el nuevo ideario de las clases burguesas. Ello fue una consecuencia lógica de la plena inserción de los problemas generados por el pauperismo en el campo preferente de las relaciones económicas. Que el pobre especialmente a partir de la segunda mitad de siglo fuese señalado como responsable, el mismo, de su situación explica ideológicamente el surgimiento y desarrollo de los mecanismos de la previsión individual y de los seguros como creaciones propias del liberalismo burgués de la segunda mitad de siglo también en España. En la práctica, según se sabe, estos mecanismos constituyeron, como en toda Europa, medios de protección de individuos o grupos sociales ajenos al campo de los desfavorecidos, incapaces de cualquier ahorro dadas sus condiciones de vida. De manera que previsión y aseguramiento colectivo supusieron por definición una adhesión imposible para la mayor parte de los necesitados. De ahí la necesidad parcialmente interventora del Estado a partir de los últimos decenios del XIX.

La nueva sensibilidad de los movimientos reformistas españoles, la organización del sindicalismo obrero y la propia "Rerum Novarum" de León XIII, así como la expansión del catolicismo social avivarán la acción más decidida del Estado regulando el mundo del trabajo⁶. A partir de entonces, precisamente el Estado se convierte en uno de los principales agentes impulsores de la protección y de los seguros sociales primero, y ya avanzado el siglo XX de la seguridad social, hasta la creación de los recientes sistemas autonómicos de servicios sociales, ahora en el reciente proceso democrático.

La especificidad española en su comparación europea contemporánea se centra en la pervivencia durante cuarenta años del régimen corporativo franquista. Este sistema de gobierno dictatorial marca, tras las esperanzadoras iniciativas reformistas al

⁵ Cfr., por ejemplo, P. CARASA SOTO: *Pauperismo y revolución burguesa* (Burgos, 1750-1900), Valladolid, 1987 y F. LÓPEZ MORA: *Pobreza y acción social en Córdoba: (1750-1900)*, Córdoba, 1997.

⁶ Cfr. J.M. Cuenca Toribio: *Catolicismo social y político en la España contemporánea (1870-2000)*, Madrid, 2003; M. D. DE LA CALLE VELASCO: "Sobre los orígenes del Estado Social en España", *Ayer*, 25, (1997) 127-150.

tiempo de la efímera y abortada II República, un período dominado en lo social por un despotismo reaccionario trufado, en ocasiones, por aspiraciones modernizadoras, especialmente tras la reactivación económica de la etapa llamada desarrollista (1959-1967). Durante el franquismo el Estado se afanó en la construcción de una Seguridad Social de tipo igualmente corporativo y muy interventora en las relaciones laborales y sociales. Luis Moreno y Sebastián Sarasa caracterizaron en su momento el modelo asistencial del franquismo en base a toda una panoplia de singularidades negativas, entre las que destacamos lo insuficiente del gasto social del Estado en relación a la cifras globales del Producto Interior Bruto, la predominante financiación del sistema asistencial por patronos y asalariados, la inadecuada nivelación vertical de las ayudas, la inexistencia de una renta mínima universal para los ciudadanos desprotegidos, el desarrollo insuficiente de los servicios sociales o la cobertura reducida de los desempleados⁷. De manera que, en conclusión, el franquismo ofreció en lo social como balance un “sistema de bienestar raquítrico e inspirado en principios corporativistas conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario en parte de la iniciativa privada y de la familia”. Más dirigido a disciplinar al mundo del trabajo que a procurar pautas de igualdad regulatoria del sistema productivo, además de poseer tintes despóticos represivos también en su relación laboral y social⁸.

Después de esa longeva dictadura (1939-1975), España se abrió a una transición democrática pacífica y a una incorporación muy activa en los procesos de construcción europea, después del trabajado ingreso del país a la Comunidad Económica Europea en 1986. Ambos procesos afectaron estructuralmente al modelo social y motivaron, conjuntamente, transformaciones muy profundas de todo porte. Por tanto, la consolidación del verdadero sistema estatal del Bienestar español es extraordinariamente tardía, si lo comparamos con sus homólogos europeos occidentales y se halló muy influenciada políticamente por las dinámicas transformadoras de la fase de transición democrática. Esto último explica la enorme significación de la transferencia de competencias y responsabilidades de gestión social a las regiones -Comunidades Autónomas- en el marco de la muy dinámica descentralización estructural del país. La

⁷ LUIS MORENO y SEBASTIÀ SARASA: “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid). Documento de Trabajo 92-13* (1992), en pp. 16-18.

⁸ Id. 19.

problemática fundamental en los primeros años de democracia fue alcanzar la cota de universalización en el campo educativo, sanitario y en las pensiones, para pasar durante fechas más recientes a barajarse la problemática del envejecimiento, la dependencia de los grupos fragilizados, la integración de los inmigrantes y la extensión de la vulnerabilidad y exclusión social dentro de la nueva sociedad española⁹.

Estado de la cuestión y nueva propuesta investigadora dentro del ámbito histórico.

La consolidación del llamado “Estado del bienestar” constituye según se ha comentado líneas arriba un componente esencial de la orientación estructural de las sociedades europeas occidentales. En este sentido y por lo demás, el análisis histórico de tal problemática auxilia la discusión -entre otros aspectos- de algunas de las cuestiones de mayor actualidad acerca del futuro de la integración europea. Particularmente, es sabido que este asunto compete a los problemas de la cohesión y la convergencia sociales en unos países coordinados en el espacio político de la Unión Europea que todavía presenta unos desarrollos unos puntos disímiles en materias de equipamiento y acción social. Es sabido, por otra parte, que este modelo europeo de protección social constituye uno de los ejes fundamentales de la definición político-cultural europea, junto a los factores derivados de la democracia política representativa y el modo de producción capitalista con regulación. En los últimos años, cierto número de científicos sociales y humanistas han venido estudiando estas claves estratégicas europeas centrando su atención en la causalidad del desarrollo del llamado Estado Social. A partir de los años sesenta, aparecieron estudios nacionales acerca del diverso alcance de estas iniciativas en unos países donde, a pesar de las analogías, se presentaban tradiciones de estructuras políticas, sociales y económicas desemejantes. Sin embargo, el estudio de las mutuas relaciones intereuropeas es una rareza historiográfica en no pocos campos y, las más de las veces, los acercamientos existentes se han centrado en comparaciones institucionales o legislativas. Muy especialmente estas carencias de base se concentran en los países mediterráneos donde la vía de desarrollo social ha sido más tardía en general que en los estados centro y norte europeos. El caso español amplifica dicha situación dadas sus peculiaridades históricas y políticas durante la mayor parte del siglo XIX, especialmente dada la

⁹ LUIS MORENO (ed. lit): Reformas de las políticas de Bienestar en España. Madrid, Siglo XXI, 2009.

enorme permanencia de un modelo social paternalista y corporativo de inspiración franquista. Nuestra propuesta de estudio se inserta en la corriente de análisis anteriormente referida, pero desborda el estudio nacional y sincrónico para abordar la problemática de la política social española desde una perspectiva diacrónica -esto es, genuinamente histórica- sin olvidar la metodología comparativa teniendo en este último aspecto como horizonte temático básicamente las influencias europeas. De manera que, además de presentar una invitación al trabajo investigador donde se pretenden desvelar las claves de la construcción social española, el horizonte deviene supranacional al tener como uno de los objetivos fundamentales la presentación de las influencias exógenas – contactos de personalidades, participaciones en congresos internacionales, intercambios de revistas, visitas mutuas de personalidades relacionadas con lo social, etc.

Una vez fijado el marco descriptivo, el programa de trabajo para alcanzar los fines propuestos debería abundar en el desarrollo sucesivo, entre otras, de las siguientes cuestiones:

a) Examen del contexto histórico general. El conocimiento del desarrollo socioeconómico y político español, así como su comparación con los procesos de cambio europeos, resultan fundamentales para determinar sobre que bases se asentaron las medidas políticas de intervención social por parte del Estado y para evaluar con posterioridad los resultados. Por propia adecuación al método comparativo propuesto se hace necesario una rigurosa definición de términos y conceptos. En este marco general debería acometerse asimismo el problema de la causalidad en el surgimiento de las políticas intervencionistas del Estado en el plano social. Como hipótesis de trabajo inicial debería avanzarse en el estudio del peso de determinadas personalidades españolas en la introducción de las iniciativas intervencionistas en lo social. En ese sentido reseñado, sobresaldrá el papel de intelectuales y políticos formados en la Institución Libre de Enseñanza al tiempo de las primeras influencias internacionales¹⁰. Sus contactos exteriores y la visión armmonicista que forjó su ideario político sirvió de acicate para iniciar en España acciones parangonables en algún caso a las establecidas en los países europeos con objeto de instaurar iniciativas de previsión social. La

¹⁰ F. MONTERO GARCÍA: “Conservadores y liberales ante la “cuestión social”: el giro intervencionista”, *Revista de filología románica*, 14, 2 (1997) 495-504. E. DÍAZ: *La filosofía social del krausismo español*. Madrid, 1974. A. JIMÉNEZ GARCÍA: *El Krausismo y la Institución Libre de Enseñanza*. Madrid, 1986.

presión social –orden público, fuerza sindical, etc.- e incluso las cuestiones relativas a la coyuntura política tendrán así mismo importancia en España. De manera que el papel desempeñado en España por las reuniones y congresos internacionales y la influencia de instituciones internacionales del tipo del B.I.T., entre otras, afectó notablemente al proceso de formación histórica del Estado social español y de sus insuficiencias. Se trata de mostrar que efectivamente el sistema de protección social en Europa en su formación histórica es resultado no sólo de iniciativas y factores nacionales, sino, además, fruto de interacciones mutuas de los diversos países. Parece evidente que el proceso previo de institucionalización de la política de reformas sociales en España desde principios de siglo XX se inserta en el marco de fenómenos propio de la expansión y consolidación del capitalismo europeo occidental y de sus influencias.

b) Los aspectos legales. Lo anteriormente expuesto puede ejemplificarse asimismo en el estudio comparativo de la normativa legal entre España y el resto de los países más dinámicos de Europa en materias de regulación desde el último tercio del siglo XIX. Con dicho análisis, se tratarían de situar en su justa dinámica los procesos de institucionalización de las iniciativas sociales, conocer las coyunturas políticas y económicas que condicionaron el apareamiento de dicha legislación y detallar sus impulsores y difusores. El análisis de los debates parlamentarios en algunos de los casos permitiría advertir los objetivos confesados de dichas iniciativas. El seguimiento en prensa y revistas especializadas de tales debates e iniciativas parlamentarias nos dotaría de instrumentos de análisis acerca de la respuesta social de dicha legislación. La consulta de los órganos de prensa de sindicatos y de la patronal, de colegios profesionales o simple prensa política nacional podrían alumbrar asimismo, por su parte algunas conclusiones al respecto.

c) Objetivos específicos de la investigación. Sólo una vez definidos el contexto histórico y legislativo se valoraría en sí la propia acción social estatal realizada en España, así como la influencia europea. Concretamente se atendería el seguimiento de los principales jalones de intervención pública acometidos desde el último cuarto del siglo XIX y su evolución hasta nuestros días. Se estudiarían que gobiernos privilegiaron la injerencia -a los ojos del liberalismo- del Estado en lo social. Se tratarían las funcionalidades y las disfuncionalidades de las iniciativas sociales. Se presentarían asimismo los distintos modelos científicos de interpretación que disponemos acerca del nacimiento de tales sistemas sociales de

protección teniendo en cuenta las explicaciones sociológicas, políticas y económicas.

d) En definitiva esta propuesta de investigación aspira como aspecto novedoso en al conocimiento de la significación que tuvieron las influencias exteriores inter-europeas en la causalidad del sistema social público español. Tradicionalmente la historiografía ha venido valorando los factores estrictamente nacionales en dicho aparecimiento, pero el peso de los contactos exteriores no deben desdeñarse como oportunidad de estudio especializado. El uso de fuentes de carácter internacional aportará en este sentido no pocas posibilidades en este campo. Se debe potenciar la investigación sobre el papel que poseyó esa reducida "élite" española de burócratas, intelectuales y políticos que progresivamente fueron especializándose en el campo social desde el último tercio del siglo XIX y que estuvieron especialmente atentos a todos los avances europeos en dicho campo. Básicamente se utilizaría el método histórico-comparativo, gracias al cual se analizará el modelo de protección social español de acuerdo a sus relaciones con el resto de Europa Occidental desde el último tercio del siglo XIX a nuestros días. Con este planteamiento comparativo se intenta superar esa pesada herencia de la historiografía decimonónica: el marco de las fronteras políticas nacionales como unidad de estudio preferente. Con relación a las fuentes deberían consultarse no sólo aquellas de depósito nacional español – Archivos del Congreso de los Diputados y del Senado (fondos relativos a debates parlamentarios), Archivo General de la Administración Española (sección del antiguo Ministerio de Gobernación), Archivo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Archivo Histórico Nacional, fondos históricos del Consejo Económico y Social (entre otros depósitos, documentos de la Institución de Reformas Sociales y biblioteca del Ministerio de Trabajo), archivo INSALUD, etc. Además deberían frecuentarse entre los depósitos franceses siguientes: Biblioteca de la Oficina Internacional del Trabajo en París (publicística relativa a temas sociales, fondos de los congresos internacionales de temática social desde principios de siglo), Biblioteca Nacional de Francia, Biblioteca de la Comunidad Europea en Bruselas, Archivo Biblioteca del Museo Social en París (folletería y publicística sobre asuntos sociales europeos). En fin, son igualmente significativos los depósitos adscritos al Archivo Biblioteca de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra.

* * *