

LA COMISION DE REFORMAS SOCIALES LOS INICIOS DE LA ACCION SOCIAL DEL ESTADO EN ESPAÑA

D. Gómez Molleda

Resulta tópicó a estas alturas hablar de las vinculaciones del reformismo social español con las actitudes de defensa burguesa ante el avance de las fuerzas proletarias organizadas. Nadie duda de que la creación de la Comisión de Reformas Sociales respondió a una situación de crisis, amenazante para las fuerzas vivas del país durante los años ochenta. No obstante, el movimiento de defensa social que supone la constitución de este organismo tiene connotaciones distintas en relación con los momentos anteriores —en la mente de todos está la reacción represiva de las oligarquías españolas, cuando la Primera Internacional comenzó a ser noticia en España—. Hablar de reformismo social, y de las actitudes e ideologías burguesas que comporta, es hablar de algo muy vulnerable al cambio histórico. El reformismo evoluciona en sus contenidos según los momentos; es distinto también en los valores que maneja, aún cuando estos se expresen utilizando el mismo lenguaje; no se corresponde sociológicamente con los mismos grupos sociales —unas veces compactamente homogéneos, otros heterogéneos—; cambia en su identificación con las fuerzas políticas y con los protagonistas institucionales que lo apoyan. Consecuencia obligada de todo lo anterior es que su espectro sociocultural y político sea más variado de lo que su apariencia burguesa pudiera suponer.

Todo esto se apunta en relación a un interrogante que presenta de partida la creación de la Comisión ¿Por qué precisamente en este momento, 1883, se pasa de los sistemas puramente disuasorios al uso, con respecto a la cuestión social, a una postura de análisis, de estudio de esa problemática? Este vuelco insólito de las élites gobernantes parece implicar la presencia de nuevos supuestos en la realidad objetiva del país y en el utillaje mental de la burguesía española, cosas ambas que merecen un esfuerzo de análisis crítico, superador de los esquemas de una dialéctica lineal y simplista —afortunadamente en trance de desaparecer en los ámbitos universitarios— que contemple de modo omnicompreensivo el conjunto articulado de factores que concurren en la situación para explicar el cambio.

Por lo que hace al terreno de las mentalidades es constatable que en las dos últimas décadas del siglo, el inmovilismo ideológico de la burguesía española, se ve conmocionado por el impacto no ya del armonismo krausista, sino del positivismo (en especial el positivismo inglés), del neotradicionalismo francés, de un redivivo utilitarismo benthiano que se combina con las doctrinas de los economistas ingleses y de la escuela histórica alemana, sin olvidar la pervivencia residual de los

socialismos utópicos, la influencia del fabianismo y la presencia de las doctrinas de inspiración cristiano social, así como el ambiente de aproximación científica a la realidad creada por la primera escuela de sociólogos españoles y los modelos de política social de la Alemania bismarckiana. —No hay que olvidar que desde 1872 funcionaba en Alemania una Asociación para la política social constituida por 150 economistas y sociólogos—. Todo ello en extraña mezcla de ingredientes con las arraigadas ideas del liberalismo histórico propio de las clases dirigentes de la Restauración. Dicho esto, parece obvio señalar el inmenso esfuerzo crítico que supone acometer con la debida amplitud el estudio de la mentalidad reformista española, sus nuevas actitudes sociales y las orientaciones doctrinales que rigen sus contenidos y que dan lugar al concepto de Estado intervencionista que por entonces se pone en marcha y que fundamenta la creación de la Comisión.

La etapa —ya lo hemos apuntado en otras publicaciones— desde el punto de vista ideológico aparece como una mezcla de aperturismo y de resistencia, contradictoria en todos los órdenes y propicia tanto a la consolidación del status como a la desestabilización del mismo y que en el terreno de las ideas sociales, ofrece argumentos para todo. Para la oposición dinámica a la revolución y para la justificación sociológica de la misma. Para la conservación del orden establecido y para la apología del cambio; para la pervivencia de las viejas ideas moralistas y para la crítica de la ética burguesa. Nada hay fijo, estático y de un solo color, en esta época de transición del siglo XX, que se acompaña de un cambio social que emerge y se configura de modo mucho más lento que el ideológico.

La falta de operatividad de la Comisión de Reformas Sociales ha sido también un lugar común. El optimismo del Conde de Romanones al descargar de responsabilidad al antiguo régimen avistándolo desde la dictadura primorriverista, no puede ser compartido. Al hablar de la cuestión social en España y de la obra de los gobiernos desde 1875 a 1923, escribe: “Ya antes de que la guerra europea planteara problemas de tanta trascendencia en la vida de los pueblos, la política se orientaba en una dirección social de positiva eficacia para el progreso y el mejoramiento de las clases trabajadoras (...) La inestabilidad política no fue obstáculo para la aprobación de los proyectos de carácter obrero; para la obra social de la Restauración, que puede decirse que se inicia con el luminoso decreto creando en 1883 la Comisión de Reformas Sociales, en cuyo preámbulo se fundamenta la labor intervencionista”.

Todas las medidas legislativas de carácter social enumeradas cumplidamente por Romanones no bastan para enmascarar el desinterés de las élites dirigentes por la solución de los profundos desequilibrios estructurales de la España de la Restauración, no afrontados en profundidad ni por el partido liberal, ni por el partido conservador. Cánovas en su célebre discurso de 1881 en la Academia de Ciencias Morales y Políticas afirmaba que era inútil taparse los ojos para no ver que existía una cuestión social y que el Estado no podía permanecer estúpidamente sordo ante el problema. Casi al mismo tiempo Sagasta decía que la intervención del Estado no debía limitarse a las cuestiones subalternas, sino llegar a la entraña de la lucha tremenda entre el capital y el trabajo. Pero estas palabras no abrieron camino a programas de gobierno que apresurasen eficazmente la transformación de la sociedad española. La Comisión de Reformas Sociales se movió en un ambiente de indife-

rencia por parte de todos los sectores del país. La burguesía desinteresada de que las cosas fuesen a más y las masas obreras opuestas por principio a los proyectos reformistas, contribuyeron desde arriba y desde abajo, a la neutralización del proyecto.

Cabe no obstante hacer un elenco de resultados positivos generados por la puesta en marcha del nuevo organismo. En primer lugar, la creación en sí misma de este organismo público significó el punto de partida de la acción social institucionalizada del Estado en España. A la Comisión siguió el Instituto de Reformas Sociales (1903) y a éste el Instituto Nacional de Previsión (1908), dos instituciones de largo recorrido que pusieron en marcha ideas gacetales convertidas con el tiempo en proyectos de Ley, de sentido realmente avanzado para su tiempo, y que se materializaron en mejoras legales para la clase obrera y en acicates para la clase patronal, en cuya mentalidad no había entrado por el momento ni siquiera la idea de la responsabilidad industrial. Y hay algo que convendría destacar con ocasión de este Centenario. La encuesta elaborada por la Comisión, como instrumento de análisis de la situación social española, vino a constituir una especie de segunda consulta al país, esta vez de carácter social, después de aquella célebre consulta política hecha por la Junta Central en los orígenes de la España contemporánea. Gracias a esta especial “consulta” contamos con una documentación inapreciable recogida por la Comisión, en los volúmenes que llegó a publicar y presente también en los informes, editados o sin editar que no recogió y que se encuentran esparcidos por todo el país. Esta información proporciona un rico acervo de datos que manejados científicamente, dan una visión aproximativa de la situación laboral del país de fines del siglo pasado. La encuesta evidenció por otra parte la ausencia de estadísticas fiables e indirectamente provocó la aceleración de este tipo de trabajos a nivel oficial. Al mismo tiempo los resultados de la encuesta abrieron una perspectiva de diversificación de problemas, por clases, por profesiones, y por localidades, que indudablemente contribuyó a ampliar el formato reducido, uniforme o sencillamente falto de horizonte de los observadores de la problemática social española de entonces, cualquiera que fuera su atalaya ideológica. Finalmente la encuesta puso de relieve la falta de una buena gobernación del país y las aspiraciones políticas y económicas, si no de todos los sectores —faltó en buena parte voz obrera— por lo menos algunos. Además en la elaboración de la encuesta, en la mentalidad que la rigió, en el modo como se llevó a cabo, mostró sus primeras armas la incipiente escuela sociológica española encabeza por D. Gumersindo Azcárate.

Hace tiempo que en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Salamanca, concretamente desde los primeros años setenta habíamos sentido la necesidad de llenar el vacío de investigación, en el terreno de la acción social de las élites dirigentes de la España de la Restauración. Los primeros trabajos —tesis doctorales en cadena sobre una serie de aspectos puntuales— nos animaron a ampliar las posibilidades de estudio mediante la constitución de un equipo, que hasta hoy ha venido trabajando con el acierto y dedicación que testimonian ya sus publicaciones.

Con ocasión del Centenario de la Comisión de Reformas Sociales, este número monográfico de “Studia Historica”, inicia una modesta aproximación al estu-

dio de la acción social del Estado, avance de los varios y amplios trabajos que están en curso en el Departamento. A los problemas metodológicos inherentes a esta área de investigación, tan poco cultivada, se unen los obstáculos que presenta la recogida y consulta de fuentes. Son muchos los problemas que han de salvarse a nivel provincial y municipal —dado el estado de los Archivos, que felizmente se está corrigiendo por iniciativa de los organismos autónomos— y las dificultades de acceso a los fondos de las entidades privadas y oficiales. Con todo, los trabajos que recoge este número abren brecha briosamente en el tema y serán complementados con las publicaciones que también tienen en curso los Departamentos de otras Universidades, concretamente las de Madrid, Barcelona, Valladolid y Córdoba, que juntamente con el nuestro iniciaron hace varios años la misma andadura.

El trabajo de D. de la Calle, avance de otro más amplio en marcha que constituye el tema de su tesis doctoral a cuya elaboración ha dedicado largos años, toca aspectos poco tratados en relación con la génesis del proyecto. Los antecedentes de la idea, muestran cómo intentos semejantes a los de la Comisión fueron siempre acompañados de uno de los factores más definatorios del reformismo, la crisis social. El estudio apunta a convalidar la opinión que ve en el fenómeno del conflicto una hipótesis general explicativa de los proyectos reformistas. El segundo aspecto, el estudio del equipo fundador de la C.R.S., aparece en este trabajo, según la radiografía sociocultural que de él se hace, como exponente de la sociedad española a fin de siglo, singularmente marcada por el choque entre realidades que se resisten a desaparecer y las emergentes propias de la modernidad como ya hemos apuntado. Finalmente la evaluación que se hace de la encuesta, utilizada por la Comisión de Reformas Sociales, pone de relieve los avances y limitaciones de la incipiente escuela sociológica española que la elaboró como instrumento de trabajo.

La primera legislación sociolaboral, como indica en su artículo Feliciano Montero, fue el resultado de una colaboración, en el seno de la Comisión de Reformas Sociales, fruto del pluralismo ideológico que caracterizó a esta Institución. Una colaboración más allá de posiciones de partido, en la que entraron como es bien sabido, conservadores, liberal republicanos de la Institución Libre de Enseñanza y católicos. La participación del sector católico constituye el núcleo central del trabajo del profesor Montero. El tema del catolicismo social tan desarrollado ya en las historiografías de otros países, como Francia, Alemania o Bélgica, carecía en España de estudios monográficos y ha sido abordado en otras publicaciones ampliamente por el autor. En este artículo no sólo se considera la colaboración práctica de los católicos españoles en la gestación de la reforma social española, sino que se analizan los criterios y bases doctrinales que orientaron su específico punto de vista, tanto a nivel individual como institucional, fijándose muy particularmente en su colaboración en el Instituto Nacional de Previsión y en la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.

El valioso recorrido historiográfico que la profesora Josefina Cuesta Bustillo, presenta en estas páginas: Estudio sobre el catolicismo social español (1915-1930). Un estado de la cuestión, como complemento a las noticias bibliográficas, elaboradas asimismo para la etapa anterior por el profesor Montero, son una muestra de la importancia del tema, inexplicablemente orillado en la historiografía española hasta días muy cercanos. Si los pocos estudios con que contábamos hasta ahora

adolecían de enfoques excesivamente tradicionales y, en su caso, no exentos de cierto tipo de mentalidad apologética, las publicaciones más recientes, globalmente consideradas, a juzgar por el análisis hecho por la profesora Cuesta Bustillo, muestran cómo el enfoque y las premisas con que se aborda hoy este estudio han variado sustancialmente y no siempre, a nuestro juicio, salvo excepciones, están exentas a su vez de enfoques que revelan determinadas tendencias de escuela.

Otro complejo de trabajos presentados en esta revista, hace referencia a un objeto de investigación muy específico e inédito hasta ahora relacionado en sus orígenes con la Comisión de Reformas Sociales: la aparición y desarrollo de los seguros sociales en España. El equipo que trabaja este tema desde hace varios años, nos ofrece tres artículos que forman un conjunto y que presentan el problema de la inseguridad obrera enfocado desde el marco ideológico del reformismo social y en la realidad conflictiva de la España de las primeras décadas del siglo, dando origen a una Institución de gran cabotaje, el Instituto Nacional de Previsión.

El tema, lo inicia la profesora Martínez Quinteiro analizando el proceso mediante el cual en los inicios del siglo XX, se pasa de “los añejos modelos para la previsión de riesgos” al uso, a un sistema estatal de seguros sociales, en 1908, fecha de la creación del Instituto. Las características de las primeras medidas de previsión social, sus alcances reales, sus posibilidades y sus límites así como el interés y las reservas que la inicial política aseguradora del Estado despertó en las masas obreras y singularmente en las de militancia socialista, constituyen el centro de interés del artículo, primer avance como los dos que le siguen, de una obra voluminosa que está a punto de entrar en prensa. Las relaciones capital trabajo en la España del siglo XX, y las incipientes tensiones a que dieron lugar —sólo incipientes dada la debilidad de la industrialización del país— explican según el análisis de Martínez Quinteiro la aparición y desarrollo del concepto de Estado tutelar propugnador de la nueva normativa social y creadora del I.N.P.

La Dra. Cuesta Bustillo, autora de varias publicaciones tangentes con esta misma temática, contempla en su trabajo el desarrollo imposible de la acción social del Estado en un régimen en quiebra, como el de la Restauración durante los años veinte, contrastando la autora las distonías existentes entre proyectos y realidades, entre «las palabras y las cosas», como ella misma dice. En su reflexión sobre la España de los años veinte, lee el significado más profundo de la política aseguradora de la etapa. Su incidencia debía ser factor fundamental de apaciguamiento social, y alternativa de la lucha de clases, desatada en las calles de Barcelona. Los obstáculos que encuentran los proyectos aseguradores en la encrucijada de los intereses contrapuestos entre las clases y los grupos puestos en juego, constituyen el eje de su trabajo, al enfocar la dialéctica establecida en la conferencia de seguros de Barcelona, convocada en una fecha clave, noviembre de 1922. En la Conferencia quedó como aspiración suprema la unidad del seguro, transición necesaria entre la limitada cobertura de los moldes clásicos del mismo hacia un régimen de Seguridad Social plenamente moderno e inalcanzable por entonces.

El tema desarrollado por la profesora Samaniego, es precisamente éste, el intento unificador del seguro que se produce ya de modo operativo durante la etapa republicana. Se precisa en este trabajo el modelo inspirador del equipo del I.N.P., durante los años treinta, sus adaptaciones al caso español y la problemática que

implicaba la implantación de la nueva modalidad, planteada desde una óptica no de fusión sino de coordinación, única alternativa viable para el país dadas sus condiciones. Para la profesora Samaniego, experta en el conocimiento de la etapa republicana, “el quinquenio 1931-1936, fue sin duda alguna, la etapa en que se dio un tratamiento privilegiado a la cuestión de la unificación de los seguros”. Esta unificación, considerada como objetivo prioritario de progreso social por los sucesivos gobiernos republicanos, respondía de un lado a las peticiones unánimes de la clase trabajadora, de otro al espíritu de la Constitución de 1931.

El conjunto de artículos y notas que cierra el número y que también de alguna manera hace referencia al tema monográfico del mismo, integra los trabajos de Mariano Esteban y J. López Santamaría, M. Angel Perfecto y Francisco de Luis. Esteban y Santamaría han rastreado la “letra pequeña” de la historia de la C.R.S., siguiendo los pasos de la Comisión Provincial creada en Salamanca que como ocurrió en la mayoría de las provincias españolas dejó huellas bastante borrosas. La irregularidad del funcionamiento de la Comisión Provincial Salmantina la atribuyen los autores a la falta de sintonía entre las preocupaciones y propósitos que informaba el proyecto de la C.R.S., y el ámbito salmantino profundamente marcado por relaciones sociales tradicionales.

Miguel Angel Perfecto García aborda críticamente en su trabajo el tema de los elementos doctrinales confluyentes en el origen y desarrollo del corporativismo de la dictadura de Primo de Rivera. El autor trata de situar en sus verdaderas dimensiones la influencia del catolicismo social dentro de las corrientes doctrinales que lo integraron: el corporativismo italiano y la corriente jurídica del derecho social español. Subraya los aspectos más destacados de aquella aportación y las polémicas internas a que dieron lugar los distintos grupos y tendencias —católicos sociales puros y conservadores— vinculados a distintos intereses.

El trabajo de Francisco de Luis constituye un intento de aproximación a la historia del pensamiento conservador español, en su dimensión social, utilizando como base de su investigación el “ABC” durante la etapa republicana. El autor marca las diferencias ideológicas y de comportamiento político que separaron al equipo orientador de “ABC” del resto de los grupos conservadores españoles y hace el análisis del pensamiento del periódico ante dos cuestiones clave: Las leyes socioeconómicas de la República y la acción social del Estado durante los gobiernos del primer bienio.

La crónica del profesor del Arco López relativa al curso impartido en Salamanca sobre La izquierda en España. 1931-1939, y la del profesor Adrian Shubert sobre las jornadas celebradas en Oviedo sobre Asturias, 1934-1984, cierran este número de “Studia Historica”.

Al firmar estas líneas recuerdo unas palabras de Ortega en uno de sus brillantes artículos, Respiro, reiteración y tránsito: “Fiesta no es reposo”. El sentido festivo que tiene la aparición de este número para quien se complace en ver como se hacen a su alrededor los jóvenes historiadores no quiere decir que echemos las campanas al vuelo y nos sentemos. Hay que volver al camino; reanudar el itinerario. Mejorar lo hecho.

Salamanca 11 de Enero de 1985