

veinticinco años:

25

**el IMSERSO
y las políticas sociales**

IMSERSO



Sumario

Presentaciones	4
Las políticas sociales en España: antecedentes históricos	
JAVIER PANIAGUA FUENTES	10
Los primeros pasos del IMSERSO	
JULIO SÁNCHEZ FIERRO	42
Coordenadas sociales de la España actual	
ANTONIO ARIÑO VILLARROYA	54
Programas sociales básicos del IMSERSO	
JOSÉ ANTONIO PIQUERAS ARENAS	82
El IMSERSO ante los retos de la nueva sociedad	
ANTONIO LIS DARDER	106
Los protagonistas	
Directores Generales del INSERSO e IMSERSO en estos veinticinco años:	132
LUIS SANTONJA PERIS	134
JOSÉ RAMÓN CASO GARCÍA	136

JOSÉ FARRÉ MORÁN	138
TERESA MENDIZÁBAL ARACAMA	140
PATROCINIO DE LAS HERAS PINILLA	142
ÁNGEL RODRÍGUEZ CASTEDO	148
HÉCTOR MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE	150
ALBERTO GALERÓN DE MIGUEL	154
Presidentes de ONG:	158
JOSÉ MARÍA ARROYO ZARZOSA. Organización Nacional Ciegos de España	160
JUAN MANUEL SUÁREZ DEL TORO RIVERO. Cruz Roja Española	162
JOSÉ SÁNCHEZ FABÁ. Cáritas Española	168
MARIO GARCÍA SÁNCHEZ. Comité Español de Representantes Minusválidos	170
EDUARDO RODRÍGUEZ ROVIRA. Confederación Española de Organizaciones de Mayores	172
LUIS MARTÍN PINDADO. Unión Democrática de Pensionistas	174
DELIA BLANCO TERÁN. Comisión Española de Ayuda al Refugiado	176
Representantes de Agentes Sociales:	178
JOSÉ MARÍA CUEVAS SALVADOR. Confederación Española de Organizaciones Empresariales	180
JOSÉ MARÍA FIDALGO. Comisiones Obreras	184
CÁNDIDO MÉNDEZ RODRÍGUEZ. Unión General de Trabajadores	188
Bibliografías	192

VEINTICINCO AÑOS DE SOLIDARIDAD

Es muy significativo, en mi opinión, que haya coincidido la celebración del XXV Aniversario de la Constitución española de 1978 con la del XXV Aniversario del IMSERSO. Porque una y otra efemérides simbolizan el enorme avance que se ha producido durante estos veinticinco años en nuestro país en el camino hacia una sociedad más cohesionada y solidaria.

La Constitución española de 1978 nos ha proporcionado, sin lugar a dudas, el período de estabilidad, progreso y bienestar más prolongado de nuestra Historia reciente. Y es una Constitución socialmente avanzada, que sentó las bases para un enorme avance en la cohesión de la sociedad española y en la igualdad de oportunidades entre los españoles. Y el IMSERSO ha sido el principal instrumento que ha podido utilizar el Gobierno para esa labor de transformación social, y se ha convertido, asimismo, en un importante núcleo de reflexión, que ha llevado y está llevando a cabo una importante tarea de definición de las políticas sociales necesarias para responder a los nuevos retos de una sociedad en constante transformación.

Porque la sociedad a cuya configuración estamos asistiendo en los albores del siglo XXI es, sin duda, muy distinta de la que vio nacer al IMSERSO en 1978. Son de diversa naturaleza los cambios sociales que se han venido produciendo en los últimos años, pero quisiera referirme fundamentalmente a dos, que definen algunos de los principales desafíos que habremos de abordar en el inmediato futuro.

En primer lugar, el crecimiento del fenómeno de la dependencia. El

incremento de la esperanza de vida, unido a los cambios en la estructura familiar producidos en las últimas décadas y a la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo —factores éstos que hacen hoy más difícil que los cuidados a las personas dependientes sean provistos en el seno de la propia institución familiar, como venía sucediendo tradicionalmente en el pasado— han determinado que esté surgiendo en estos momentos una nueva necesidad, que ha de ser cubierta por la sociedad: la prestación de la asistencia necesaria a las personas dependientes, lo que se ha venido a conocer como “cuidados de larga duración”. Por ello, el Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados del Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso de los Diputados el pasado mes de octubre, apunta la necesidad de abordar una política integral de atención a la dependencia. Y en cumplimiento de esta directriz, el Gobierno ha creado ya una Comisión de expertos, que deberá presentar en los próximos meses sus propuestas para la cobertura de las situaciones de dependencia. Atención integral a las situaciones de dependencia que constituye también eje central de dos importantes iniciativas aprobadas este año por el Gobierno e impulsadas precisamente desde el IMSERSO: el Plan de Acción para Personas Mayores y el Plan de Acción para Personas con Discapacidad.

Y el segundo reto al que quería referirme es el fenómeno de la inmigración. España ha pasado, en muy poco tiempo, y debido al extraordinario crecimiento económico de los últimos años, de ser un país emisor de emigración a convertirse en un país receptor de inmigrantes.

Desde luego, no podemos dejar de atender a quienes vienen de fuera en busca de mejores condiciones de vida y con la voluntad de aportar su trabajo a nuestra sociedad. Ahora bien, hemos de asegurar una entrada ordenada de los inmigrantes, ajustada a las capacidades reales de nuestro mercado de trabajo. Y, en todo caso, nuestra meta ha de ser la integración real de los inmigrantes en la sociedad española. En este campo está desarrollando un excelente trabajo el IMSERSO, que se verá potenciado en los próximos años a medida que se amplíe su red de Centros de Migraciones.

Estas son sólo algunas de las líneas de acción que habremos de desarrollar en los próximos años, y en las que el IMSERSO habrá de asumir un papel protagonista. Pero no quisiera concluir estas reflexiones sin apuntar otra tarea esencial a la que el IMSERSO está llamado como consecuencia del desarrollo del Estado de las Autonomías: ha de convertirse en un instrumento de vertebración y cohesión de las políticas sociales en todo el territorio del Estado. Pues no podemos consentir que se produzcan desequilibrios territoriales. Por el contrario, hemos de tener la aspiración de que todos los ciudadanos españoles, vivan donde vivan, puedan acceder a las mismas prestaciones sociales, y con niveles de calidad equiparables, y habremos de diseñar los instrumentos necesarios para lograr este objetivo.

Pienso, pues, que el IMSERSO es una institución fundamental, que ha desarrollado un importante papel desde 1978, pero que está llamado a prestar una contribución más decisiva en el futuro. Por

ello, desde estas páginas quiero felicitar a todos sus funcionarios y responsables en este XXV Aniversario, y alentarles a que continúen con empeño e ilusión su tarea.



ILMA. SRA. DÑA. LUCÍA FIGAR DE LACALLE, *Secretaría General de Asuntos Sociales*

El libro "El IMSERSO y las políticas sociales", que se edita con motivo del XXV aniversario de esta entidad, ofrece una interesante información sobre la evolución de las políticas sociales en el último cuarto de siglo. La obra es un fiel reflejo de la importante evolución que se ha producido en la sociedad española durante este periodo y las nuevas realidades que han ido configurándose en ámbitos decisivos como la demografía, la economía, las instituciones y las organizaciones sociales.

El IMSERSO ha promovido esta iniciativa con dos orientaciones básicas: en primer lugar, reconocer la trayectoria histórica del organismo y, en segundo lugar, valorar los retos de las políticas sociales del futuro.

El IMSERSO, durante estos 25 años, ha desarrollado una importante labor en campos especializados como la atención a las personas con discapacidad, los mayores y los inmigrantes y refugiados. Sus investigaciones, sus programas de trabajo y sus iniciativas han sido seguidas con gran interés por las distintas administraciones públicas y las organizaciones sociales, que las consideran su referencia. Las conclusiones que podamos obtener al analizar y evaluar esta labor histórica sin duda nos servirá para abordar de la mejor manera los nuevos retos que plantea la sociedad española. Queremos aprovechar esta singular conmemoración para dar un nuevo impulso a la adecuación y renovación del IMSERSO, para atender satisfactoriamente las exigencias de nuestro Estado de bienestar.

La edición de este libro será complementada con exposiciones, congresos y otras actividades del IMSERSO que se llevarán a cabo en los próximos meses y que comparten la misma perspectiva de reconocimiento del trabajo bien hecho, de compromiso con la cohesión y calidad de los servicios sociales y de mirada al futuro para afrontar los nuevos retos.

Naturalmente, la Secretaría General de Asuntos Sociales continuará respaldando el trabajo del IMSERSO para aumentar las oportunidades y mejorar la calidad de vida de los más desfavorecidos, especialmente aquéllos que tienen algún tipo de discapacidad, las personas mayores, los inmigrantes y los refugiados.



001_033_10/2/01_11132_Página 8

ILMO. SR. D. ANTONIO LIS DARDER, *Director General del IMSERSO*

Este año, celebramos el 25 aniversario del Instituto de Migraciones de Servicios Sociales. Nuestro cumpleaños coincide con el de la Constitución. Tanto la Constitución como el IMSERSO (entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales) nacieron en 1978. Estamos ante una ocasión idónea para analizar y evaluar las transformaciones que ha experimentando la sociedad española en el ámbito de los servicios sociales.

En las tres últimas décadas se han producido cambios importantes en el contexto económico y social que han hecho que el modelo de sociedad deba ser repensado. Entre estos cambios, podemos destacar el fenómeno de la globalización; el nuevo modelo económico; el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación; los procesos migratorios; la intervención de la empresa privada a través de programas de responsabilidad social y la exigencia de mayor participación por parte de la ciudadanía. En esta sociedad democrática y socialmente responsable ante la que nos encontramos, respecto al año 1978, las organizaciones solidarias del Tercer Sector tienen cada vez un mayor protagonismo y proyección social.

Estos cambios que se producen no sólo en España, sino en el resto del mundo, se deben a las profundas transformaciones sociodemográficas que inciden, con fuerza, en el diseño de las políticas sociales. Nos encaminamos hacia una sociedad más envejecida y con un número mayor de personas dependientes. Los fenómenos inmigra-

torios han alcanzado un nivel muy importante. Más de millón y medio de inmigrantes residen en España.

Este escenario social y las tendencias a medio y largo plazo hacen necesaria la actualización y renovación de las políticas sociales de este país, entre ellas las del IMSERSO. Actualmente, el Instituto debe afrontar los cambios producidos por el proceso de transferencias autonómicas, acometiendo nuevas prioridades, como la investigación estratégica, el desarrollo de programas experimentales de referencia, la cohesión social y la calidad de los servicios. Por otro lado, la misma evolución de los colectivos de discapacitados, inmigrantes y mayores nos presentan una realidad distinta porque distintos son los problemas a los que, en la actualidad, se enfrentan.

Este es nuestro reto y en este contexto, hemos considerado de sumo interés organizar una serie de actividades encaminadas a celebrar el XXV Aniversario del IMSERSO por medio del siguiente conjunto de actos:

- Edición del libro "El IMSERSO y las políticas sociales", que ofrezca un análisis riguroso de la trayectoria histórica del Instituto, desde su origen hasta la actualidad, destacando los aspectos básicos de la importante labor social que se ha realizado durante estos años, especialmente en los campos de la atención de las personas con discapacidad, las personas mayores y, más recientemente, la integración de los inmigrantes.

- *Campaña Informativa "Más solidaridad con más calidad"*
- *Celebración del XXV Aniversario del CRMF de Salamanca.*
- *Organización de la Exposición "El IMSERSO y las políticas sociales en España" que mostrará los aspectos más relevantes de la labor desarrollada por el IMSERSO durante las últimas décadas. Se inaugurará en Madrid en la estación de Atocha y se presentará en Valencia, Santiago de Compostela, Salamanca, Cádiz y Albacete.*
- *Gala Solidaria IMSERSO, en la que se hará entrega de los Premios IMSERSO Infanta Cristina.*
- *Simposio Internacional: "Las políticas sociales ante los retos de la nueva sociedad", Valencia 22-24 de enero de 2004. Foro de reflexión y debate sobre las nuevas tendencias y la renovación de las políticas sociales.*

Todas estas actividades nos ayudarán a perfilar cuales deben ser los próximos retos del IMSERSO, entre los que sin duda tendrá una posición protagonista la corrección de los desequilibrios sociales en una perspectiva favorecedora de la cohesión, la equidad, la participación, la solidaridad y la calidad de vida. Los servicios sociales han de ser creadores y recicladores de tejido social, mediante el trabajo en red de la pluralidad de agentes institucionales y sociales.

En este sentido, debemos trabajar por articular un espíritu cívico que centre la vida democrática tanto en el deber de ser solidario como en el derecho a ser asistido.



Las políticas sociales en España: antecedentes históricos

JAVIER PANIAGUA FUENTES

Doctor del Departamento de Historia Social y del Pensamiento Político. UNED



El informe sobre seguro social y los servicios afines que realizara en 1942 el profesor de la London School of Economics, William Beveridge (1879-1963), es considerado documento clave para que una parte de los países europeos extendieran, después de la II Guerra Mundial, la cobertura de lo que ha sido llamado Seguridad Social.

Beveridge la concebía como los ingresos que reciben las personas en aquellos casos en que han caído en el desempleo, la atención gratuita en la enfermedad, la cobertura en los accidentes, la maternidad, el retiro a percibir cuando se llegue a la jubilación o la protección que reciban las familias de los trabajadores fallecidos: "seguridad social significa primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo".¹ Poco a poco este concepto fue extendiéndose y en algunos casos ampliándose, de una u otra forma, con otros servicios sociales, a la mayoría de países desarrollados y a otros en vías de desarrollo. Sin embargo, todavía en la actualidad una parte importante de la humanidad no tiene cubiertas, por derecho, sus necesidades de subsistencia e incluso, en los países donde se ha ido extendiendo paulatinamente la seguridad social hace solamente dos siglos, el 90 por ciento de los nacidos estaban sujetos a unas condiciones de precariedad en sus vidas. La Historia de España, y en mayor o menor medida la de los países europeos, es un fiel reflejo de las dificultades con las que se ha alcanzado una cobertura de prestaciones sociales.

Hasta el siglo XIX una gran parte de la población residía en el medio rural, y es a partir de la revolución industrial, iniciada de manera desigual y en escalas temporales distintas, cuando los campesinos europeos emigraron a los núcleos urbanos en busca de mejores perspectivas, a medida que la agricultura experimentaba los procesos de transformación de la economía liberal. Las propiedades agrícolas eran ya concebidas como núcleos de producción a los que había que sacarles el máximo rendimiento, como ocurrió en España con la desamortización. Una gran cantidad de pequeños campesinos se vieron sin los resortes necesarios para seguir subsistiendo. El proceso tuvo características propias en cada zona de Europa, pero los resultados fueron similares: una población flotante que comenzaba a llenar las ciudades, asentándose en sus arrabales, construyendo edificios precarios e insalubres y dispuestos a colocarse en el trabajo que pudieran conseguir para poder sobrevivir. En este proceso de la industrialización,

¹ "Antología de Beveridge" Karen Williams y John Williams (Comp.) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p.55 Para una visión global: M^a Josefa Rubio Lara "La formación del Estado Social" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, colección tesis doctorales, Madrid, 1991. También Gosta Esping-Andersen "Los tres mundos del Estado del Bienestar" Edicions Alfons el Magnànim Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de Valencia, Valencia, 1993

de migraciones del campo a la ciudad, de la búsqueda de nuevas oportunidades en otros continentes, el mundo europeo sufre cambios profundos en sus estructuras demográficas y los avances técnicos irán penetrando lentamente en la vida laboral de estos nuevos habitantes de las ciudades.

Sin embargo, la mayoría tenía dificultades para conseguir un empleo estable con unas mínimas condiciones para subsistir. Aprender una profesión cualificada no era tarea fácil. Los antiguos trabajadores artesanos todavía controlaban el mercado y se veían amenazados por esa población que se hacía cargo de las nuevas máquinas sin haber pasado todas las fases del aprendizaje, desde aprendiz a oficial para llegar a maestro. Los gremios estaban ya en declive pero los trabajadores de los oficios seguían manteniendo sus habilidades y eran fundamentales en el proceso de producción. Las fábricas de la producción en serie tardaron en penetrar en el conjunto de las economías y esa visión que nos da Charles Chaplin en "Tiempos Modernos" no se extenderá hasta la segunda década del siglo XX. Lo habitual era la convivencia en los pequeños talleres que, poco a poco, se transformarían en fábricas, donde el trabajo adquiriría un sentido familiar entre todos los trabajadores, con un predominio de la empresa de pequeña y mediana dimensión. Precisamente, los cambios se iniciaron en el campo cuando los campesinos, jornaleros, arrendatarios o pequeños propietarios compatibilizaban las faenas del arado y la recolección con la realización, en sus casas, de productos, principalmente textiles, que confeccionaban a partir de la materia prima que les proporcionaban los comerciantes y que después vendían a un precio más competitivo que los elaborados siguiendo las normas de los gremios, que veían como sus privilegios iban alterándose.

Es en este tiempo de transformaciones permanentes donde la creciente industrialización, el liberalismo político y posteriormente el socialismo, en sus distintas versiones, confluirán para condicionar la acción política de unos ciudadanos y ciudadanas que cada día se veían abocados a competir en el mercado de trabajo aceptando, al principio,



las condiciones que les imponían los dueños de los bienes de producción, pero también a reclamar ayudas cuando los tiempos no les eran propicios. En este capitalismo incipiente los ciclos económicos, las alzas y las bajas de la producción según la coyuntura de la oferta y demanda, se suceden con un ritmo inesperado y sin que los agentes sociales puedan todavía conocer algún resorte para su control.

Este mundo estaba lleno de gentes que no disponían más que de su fuerza de trabajo y, por tanto, se encontraban expuestas a padecer los vaivenes del mercado. Y ello condicionará un aumento de personas sumidas en la pobreza, algunas, como los niños sin hogar que describiera en sus novelas Charles Dickens, sin tener ninguna familia, porque les han abandonado o simplemente han muerto sin que pudieran dejarles algo para el futuro. Por calles y plazas pululan los mendigos, los menesterosos, los ciegos, los tullidos, buscando la caridad ajena. Esa realidad aumenta en el siglo XIX, aunque en épocas anteriores formen parte del paisaje social y sean fuente de inspiración de obras de gran consistencia literaria como la novela picaresca. En ellas, *El Lazarillo de Tormes* o *El Buscón*, llamado Pablo, alcanzan la máxima expresión de cómo buscarse la vida utilizando las artimañas del que sabe que tiene que comer cada día y nada tiene asegurado. Era, a la postre, su manera de luchar contra ese mundo hostil, lleno de inseguridades, en el que poder alimentarse, vestirse o poseer una casa dependía de la familia en la que se ha nacido. Es la sociedad del Antiguo Régimen, donde vivir o morir está relacionado, para una gran mayoría, con sus condiciones naturales, con su resistencia genética.

En los albores de la Edad Moderna el problema empezará a adquirir una consideración antes desconocida. Ya a partir del siglo XII las Órdenes Mendicantes intentaron paliar las situaciones en que quedaban todos aquellos afectados por las malas cosechas, la peste o las guerras. En esa expansión demográfica, que comenzará lentamente en el siglo XVI, las referencias a los vagabundos se hacen constantes. Fue Luis Vives el primero en plantear el tema





de la pobreza no como resultado de una decisión divina sino como la consecuencia inexcusable de las injusticias sociales. Había que obligar, según el humanista, a que los mendigos capacitados trabajaran, mientras que a los que no lo estaban los poderes públicos debían proporcionarles los recursos necesarios. Los municipios tendrían la obligación de censar a todos los pobres, y los asilos serían lugares donde el vagabundo acogido desempeñara un trabajo y fuera útil a la sociedad. El problema adquirirá caracteres de orden público, y de ahí que ya en 1540, en la Castilla del emperador Carlos V, se dispondrá que sólo podrán pedir limosnas los que "verdaderamente fueran pobres y no los otros" y tuvieran la licencia correspondiente, junto al requisito de ser residentes del lugar. Es ésta una práctica habitual que utilizan los municipios: encargarse sólo de "sus pobres" y desprenderse de los de otras localidades, por ello decretan disposiciones que prohíben mendigar a los que no sean autóctonos. La limosnas, establecimientos como "los pósitos" -lugares de recogida de menesterosos- o los hospitales, son los mecanismos más utilizados para luchar contra la pobreza, aunque la Iglesia sigue utilizando la "sopa de conventos" para atender a los necesitados.

Las Cofradías Benéficas o las Hermandades de Socorro que tienen como fin atender a los miembros de los gremios enfermos o necesitados, debían abonar una cuota como forma de asegurarse una cierta protección que hiciera frente a la enfermedad o el paro. Desde esta perspectiva comienza una preocupación por los huérfanos y niños expósitos y, con el objetivo de dar una salida a sus vidas, se crean Colegios específicos para cubrir su alimentación e intentar enseñarles un oficio. Pero, como ha destacado Carmen Alonso, su finalidad es que aprendieran las tareas más bajas, "a las que no se inclinan los que tienen caudal para ocuparse, (...) como marineros, pilotos o grumetes de la armada."² Precisamente, la figura del "abogado de pobres" tendrá su función jurídica para abordar desde la Corte los problemas de la pobreza. Surgen, a lo largo del Antiguo Régimen, distintas pro-

2 C.López Alonso "La acción pública no estatal" en Historia de la Acción Social Pública en España". Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid-1990, p.41

puestas que buscan atajarla y convertir a los pobres en personas útiles y cuestionan, en suma, la caridad sin control que había venido practicándose desde la Edad Media.

El problema subsiste y se acrecienta a lo largo de los siglos. Los pobres, convertidos en mendigos, seguirán formando parte de la nueva sociedad surgida de la revolución liberal, en mayor número si cabe, y constituirán uno de los elementos de la acción asistencial del nuevo estado que entrará en competencia con las instituciones religiosas o suplirá las carencias de éstas. Como nos señala Pedro Carasa, nuestras ciudades han sido "diseñadas y articuladas en un importante porcentaje de funciones, servicios y morfología, desde la caridad y la beneficencia: abastecimientos, sanidad, higiene, enseñanza, orden público, control del mercado laboral, sistema penal y represor, etc. han sido poderosamente influidos por las redes asistenciales"³.

Será con la Ilustración, en el siglo XVIII, cuando se dé un impulso a estas redes asistenciales y se insista en la necesidad de hacer del pobre una persona productiva que no se limite a vivir de la caridad y se mantenga en la ociosidad. Es ésta una consideración que las clases acomodadas hacen sobre la pobreza: en muchos casos su persistencia, piensan, es consecuencia de la pereza de los propios agentes, que prefieren vivir de la caridad ajena que de su trabajo. El pobre lo es, en tanto que prefiere recibir de los que laboran o poseen bienes de fortuna que hacer el esfuerzo del trabajo. Como decía el mismo Feijoo "muchos se dan a la ociosidad dispensándose de la fatiga propia a costa de la profusión ajena"⁴. Por eso, los dirigentes al servicio del rey del llamado despotismo ilustrado intervendrán y buscarán afrontar con criterios de mayor racionalidad el tema de la pobreza, intentando, aunque sea con métodos expeditivos -como la represión-, sacar utilidad de esas gentes sin recursos

3 "P. Carasa Soto "La Historia y los pobres. De las bienaventuranzas a la marginación" en **Historia Social** nº 13, Fundación Historia Social, primavera-verano,1992, p.86

4 B. J. Feijoo "**Teatro crítico**", Madrid, 1975, p.54

de ningún tipo y de la que que los estudiosos del tema no se ponen de acuerdo en su dimensión. El ilustrado Bernardo Ward estimaba, por ejemplo, que era necesario conseguir "aumentar el número de naturales de España hasta dos o tres millones más"⁵ y poder, de esa manera, acrecentar la riqueza general de la sociedad. Entraríamos en una casuística poco significativa para nuestro análisis sobre la lucha por conseguir seguridad en la vida si destacáramos, como lo hace con acierto Elena Maza, las diferencias entre pobres, mendigos y marginados⁶. A la postre, esta caracterización nos revierte a un mismo estadio: los que nada tienen y buscan -o no buscan- y no encuentran los medios para lograr subsistir en una sociedad estamental donde el nacimiento condiciona la vida de la mayoría de las personas.

Sin embargo, a medida que nos adentramos en la época contemporánea, la pobreza estructural del Antiguo Régimen ya no tiene la misma dimensión y los argumentos sobre "sus merecimientos" están abocados al fracaso. Los trabajadores van aprendiendo en sus propias carnes que su situación depende de coyunturas, de ciclos económicos que no entienden, pero sí están dispuestos a poner los medios organizativos, sindicales y políticos para evitar el riesgo de la precariedad que amenaza a sus familias. Por encima de las ideologías que intentan subvertir la sociedad naciente del capitalismo hay una búsqueda constante por hallar fórmulas que le den al trabajador cobertura en la enfermedad o en el paro, que proporcionen seguridad a su familia si él fallece y que sus hijos tengan la oportunidad de encontrar unas mejores condiciones de vida. Sabemos que los salarios que reciben apenas dan para ir subsistiendo con una alimentación deficiente, lo que condiciona una esperanza de vida corta. En estas circunstancias, considerarán que es necesario destruir la sociedad que tantas injusticias acarrea y así lo propondrán teóricos del socialismo de todas las tendencias, pero mientras tanto, había que afrontar la precariedad diaria.

5 B. Ward "**Proyecto económico**" (1762) edición de J.L. Castellano, Madrid, 1982, p.79 Vid. Vicent Llombart Rosa "El pensamiento económico de la Ilustración en España (1730-1812)" en "Economía y Economistas Españoles", Enrique Fuentes Quintana (director) tomo 3, Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Barcelona, 2000 ps 7-89

6 Elena Maza "**Pobreza y Beneficencia en la España contemporánea (1808- 1938)**" Ariel, Barcelona, p.12



La Constitución de 1812 proclama, por primera vez en España, en su artículo 321, la competencia de las administraciones públicas en la asistencia social. Serán los ayuntamientos los encargados de ofertar y supervisar el funcionamiento de los establecimientos destinados a la protección de los pobres, pero este primer inicio de secularización de la atención social no resistirá la reacción de la vuelta de Fernando VII. En el breve paréntesis del trienio liberal se volverá a recuperar la tarea de la asistencia social por el Estado, y un ejemplo significativo lo tenemos en la Ley de 23 de enero de 1822 en la que, por primera vez, se abordan en una norma general las características que debía adoptar la beneficencia pública en los municipios. Se constituyen las Juntas Municipales de Beneficencia, compuestas por autoridades civiles, religiosas y personas de solvencia económica. En ellas se incluyen las casas de maternidad, fundamentalmente destinadas a las madres solteras, las casas de socorro, que pretenden sustituir a las casas de misericordia u hospicios y los hospitales, además de la asistencia domiciliaria.

Se abre así un camino distinto en la concepción de la atención al necesitado. Los poderes públicos comienzan a asumir la responsabilidad del problema aunque, como ya se vislumbra en el reformismo decimonónico, se sigue cuestionando la idea de la ayuda indiscriminada a los pobres, a los que se atribuye, también, una responsabilidad en su condición. Términos como vagos, maleantes o pordioseros fingidos, se convierten en lugares comunes de la burguesía liberal para justificar las diferencias sociales que se analizan como consecuencia de la diferente actitud ante la capacidad hacia el trabajo. No obstante, ésta es también consciente de que los vaivenes del mercado son causa y consecuencia de la caída en la indigencia, porque comienza a apreciar que éste no parece un ente estable en el concierto económico y los mismos burgueses corren el riesgo de arruinarse. Las fortunas no son ya algo estanco y permanente, hay que estar precavidos ante la competencia y, si es preciso, anularla controlando los resortes del poder político y obteniendo los beneficios que conceden las contratas monopolísticas. Sólo así tendrán asegurada la posibilidad de los beneficios, pero, aún con todo, muchas fortunas familiares se deshacen con el paso de las generaciones.

Hay, por tanto, una secularización de la pobreza que conduce a proclamar la necesidad de ayudas en virtud, no sólo de una moral de nuevo cuño que ya no contempla a ricos y pobres como una consecuencia ineludible de la estructura social, sino también por pragmatismo políti-

co que conduce a atajar las posibles derivaciones subversivas de una cantidad excesiva de desposeídos que pueden ser fuente de alteración del orden establecido. Es una manera de entender el orden público y la supervivencia de la burguesía naciente. De ahí se deriva un doble lenguaje en función de las diversas perspectivas ideológicas en que se desarrolla el liberalismo. Así, el Código Penal de 1850 impone penas a quienes engañen con argumentaciones falsas para justificar su estado de mendicantes. Sin embargo, el Código de 1870 no hace referencia a los mendigos y los excluye de su articulado, como si no quisiera entrar en un asunto que se considera espinoso. Varias disposiciones posteriores intentarán abordar el tema, al tiempo que las reivindicaciones sociales van calando, cada vez más, en una España que, aunque lentamente y con contornos geográficos diferentes, progresa en el proceso industrializador. Y ello hará inevitable que el mismo liberalismo se plantee su papel de intervención en la legislación social, en contra de aquellos que consideran que todo intervencionismo es una muestra de traición para el "laissez faire, laissez passer".

La Iglesia, que ha sido clave en el pasado para cubrir, mediante la caridad, las carencias sociales, tendrá dificultades para seguir ejerciéndola a partir del proceso desamortizador iniciado en 1836 -que le supondrá una descapitalización de sus recursos-, ya que los conventos y monasterios eran los únicos lugares que, en muchas zonas rurales, tenían los necesitados para alimentarse. Es el Estado el que se ve abocado a afrontar el problema de los indigentes, aunque el papel de la Iglesia se recuperaría con el liberalismo moderado y el Concordato de 1851⁷. Muchos de los establecimientos públicos serán regentados por ella en régimen de concesión, al tiempo que se subvencionan organismos de carácter asistencial que los obispados crean. Será durante la Restauración cuando actúe con un carácter más ofensivo ante la competencia de republicanos, socialistas o anarquistas y con ese objetivo nacerá un catolicismo social que pretende, por una parte, la recristianización de los sectores sociales desfavorecidos que han visto en la Iglesia un poder legitimador de los poderosos y, por otra, dar

7 Vid Francisco Canovas Sánchez "El Partido Moderado" (especialmente el apartado del capítulo VI. "La reconciliación con la Iglesia" ps, 447-460). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982



repuesta a las condiciones en que viven los trabajadores. La Ley de Beneficencia de 1849 establece los mecanismos reguladores y las distintas tipologías en que se desenvuelve la actividad benéfica. Precisamente, en el reglamento de 1852 que desarrolla la Ley se establece, en su artículo 6º, que "en cada provincia se procurará que haya por lo menos un hospital de enfermos que se denominará de distrito, una casa de misericordia, otra de huérfanos y desamparados y otra de maternidad y expósito"

Serán los niños, las mujeres y las condiciones de los obreros y campesinos los que irán constituyendo la preocupación de una clase política que, en muchos casos, se ve desbordada por los acontecimientos de las coyunturas económicas. Los niños son un ejemplo. Inquietan esos niños utilizados como reclamo para inspirar sentimientos de conmiseración ante la miseria; ¿quién no va a estremecerse ante el desamparo de un menor? Y así, al principio del siglo XX se intentará impedir que éstos puedan pedir limosnas bajo pena de multa a los padres o pérdida de la patria potestad y si son huérfanos o abandonados, las instituciones deben hacerse cargo de su mantenimiento y educación. La Ley de agosto de 1904 establece las garantías que los menores han de tener en su salud física y moral y, para ello, se intenta que colaboren distintos organismos entre los que están la Iglesia y el Instituto de Reformas Sociales.

Sin embargo, como ha destacado Esteban de Vega, "en las áreas no benéficas la legislación liberal se situó en un plano distinto (...) el estado se limitó a vigilar, permitir, reconocer y, como máximo, fomentar las iniciativas particulares. Así sucedió con las Cajas de Ahorro y Monte de Piedad, en cuyo desarrollo no tuvo otro papel que el de favorecer su creación con una Real Orden de 1839 para configurarlas posteriormente como instituciones benéficas, merced a una Ley de 1880. En cuanto a las actividades mutualistas, tras la supresión de los gremios una Real Orden de 1839 dio vía libre a la constitución de auxilio mutuo en "desgracias, enfermedades o necesidades futuras"⁸.

8 M. Esteban de Vega "La asistencia liberal española: Beneficencia pública y previsión particular" Historia Social n° 13 primavera-verano, 1992. p. 126

Existe, no obstante, un proceso en el que tímidamente se publica una legislación sobre las condiciones de trabajo, que abarca disposiciones que regulan el tiempo de trabajo, el descanso dominical, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres y los accidentes laborales.⁹ Los frecuentes accidentes de trabajo en tareas de alto riesgo, como en las minas, promueven distintas normativas, como el Decreto de julio de 1825 que continuará con las leyes de abril de 1848, de julio de 1859 y el Decreto de diciembre de 1868, pero tendría que llegar el siglo XX para consagrar la figura del "riesgo profesional", que supone una superación de la concepción de responsabilidad personal consagrada en el Código Civil. Precisamente, la preocupación primera de los trabajadores es no quedar desprotegidos ante la incapacidad laboral y ello ha supuesto una lucha constante por lograr el derecho a la protección. "No ha sido España -nos dice Álvarez Junco- un país donde el estado social o "providencial" se haya construido a base de reformas evolutivas y apacibles"¹⁰. Como el derecho al trabajo no tiene un reconocimiento legal hasta el primer tercio del siglo XX, los obreros buscarán su propia alternativa, construirán una "solidaridad desde abajo"¹¹ a través de las sociedades de socorros mutuos o el mutualismo. Aquéllas tenían la finalidad de asegurar a sus miembros mediante la asociación de trabajadores que aportan una cuota para poder ser atendidos ante la enfermedad, la incapacidad, la vejez, el paro o la invalidez. Fue la primera forma asociativa reconocida legalmente por el estado liberal español, que tardaría en aceptar las sociedades de resistencia, es decir, los sindicatos, partiendo de la concepción liberal de que las mismas serían una forma de condicionar la libre competencia económica. En este sentido, patronos y obreros debían concurrir en armonía a las ofertas y demandas sin ningún condicionante que cuestionara la libertad de comercio, puesto que se concibe que ambos tienen la misma capacidad para pactar las condiciones de trabajo, y los sindicatos suponen, para el liberalismo individualista, una desviación de los principios de la libertad al intentar regular de forma colectiva las relaciones laborales¹². De ahí que sólo se admita el ahorro individual como mecanismo de reserva para poder hacer frente a las inclemencias que puedan traer aparejadas las distintas coyunturas personales o sociales.

9 Vid Antonio Martín Valverde et alii "La legislación social en la Historia de España. De la Revolución Liberal Liberal a 1936" Congreso de los Diputados. Madrid, 1987

10 J. Álvarez Junco. "Introducción a Historia de la Acción Social..." op. cit. p.16

11 Véase Santiago Castillo (ed.) "Solidaridad desde Abajo" UGT. Centro de Estudios Históricos, Madrid,1994

12 Véase M.R. Alarcón Caracuel "El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)" ediciones de La Revista de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid,1975

Tendrá que fracasar primero la "Gloriosa" de 1868, después la I República, que publicaría el 23 de julio de 1873 una de las leyes más avanzadas en materia de protección en las fabricas y minas del siglo XIX, la Ley Benot, que apenas tendría virtualidad como lo demuestra las reclamaciones constantes de su puesta en práctica, y llegar a finales del siglo XIX, con la Restauración consolidada, cuando se aprueba una Ley de Asociaciones (1887) y se reconoce el sufragio universal masculino (1890), para que un liberalismo intervencionista fuera abriéndose camino y se proclamaran diversas leyes y normas que supondrían el reconocimiento del derecho a la protección de los trabajadores por el Estado, cuestión que el canciller Bismarck había abordado con todas sus consecuencias en la Alemania del último tercio del XIX.

Por ello, constituye un hito la creación de la Comisión de Reformas Sociales que crearía el liberal Moret en 1883 con el objetivo de estudiar las condiciones de los obreros de la España decimonónica, sin que deje de incidirse en la regulación normativa de la beneficencia. Así lo refleja el Decreto de 1875 y la instrucción del 27 de enero de 1885 que corregiría diversos aspectos de la Ley de 1848 y su reglamento general de 1852. Se potencia, especialmente, la figura del visitador facultativo para que pueda intervenir en que los establecimientos tengan las condiciones de salubridad y los servicios médicos que la normativa de la época considera necesaria. Sin embargo, y de acuerdo con el Decreto de 1875, se distingue de manera taxativa la beneficencia pública de la privada, que antes estaban englobadas bajo la denominación de "establecimientos generales" y que las distinguía de las particulares. Fue entonces cuando la Iglesia, como ya se ha apuntado, recuperó buena parte de su papel en el control de las instituciones benéficas, al tiempo que una gran cantidad de órdenes religiosas se instalaban en España, en muchos casos dedicadas a atender, administrar y dirigir no sólo sus propios centros sino los municipales o provinciales de carácter público, como ocurría con las Hermanas de la Caridad que tenían a su cargo la mayoría de los hospitales, hospicios y asilos de España. No obstante, un Decreto de 1899 amplía el concepto de beneficencia incorporando las escuelas, colegios, pósitos, montes de piedad o cajas de ahorros, lo

que significaba introducir elementos de previsión y se alejaba del concepto clásico de caridad. Pero, aún así, se están utilizando los mismos parámetros que caracterizaban la asistencia social como un elemento de subsidiaridad basada en la caridad cristiana cuando la sociedad estaba experimentando cambios sociales -migraciones interiores y exteriores, nuevas formas de relaciones laborales, los avatares del mercado con sus crisis cíclicas, las alteraciones de las estructuras familiares ante la avalancha de nuevos pobladores que se instalan en nuevos barrios improvisados de las ciudades en condiciones precarias de salubridad- que hacían inviables los viejos esquemas conceptuales en donde el tratamiento de la pobreza se mantiene dentro de los tradicionales moldes que una parte de la élites de la Restauración pretenden perpetuar. Se sigue sosteniendo que la "cuestión social", eufemismo utilizado en estos tiempos para señalar los conflictos que se provocan ante las condiciones que padecen los trabajadores y campesinos, sólo puede solucionarse utilizando paliativos que controlen la mendicidad mediante la sensibilidad religiosa que han de tener los benefactores. De hecho, como ha destacado Marianne Krause, la Beneficencia del Estado crece poco a lo largo de la Restauración, aunque nacen algunas instituciones que se especializan en distintos campos no cubiertos por los servicios asistenciales existentes, tales como el Real Patronato para la Represión de la Trata de Blancas (1902), el Consejo Superior de Protección a la Infancia (1904), la Comisión Permanente contra la Tuberculosis (1906) y el Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales. "En términos generales, puede considerarse que la dotación asistencial en relación con las estancias causadas en cada tipo de establecimientos se encuentra en el límite de lo necesario para cubrir la demanda social".¹³ Pero sería injusto no señalar que existe un catolicismo social que plantea la necesidad de superar la beneficencia en favor de sociedades de seguros que supongan la previsión del obrero de cara a la enfermedad o la vejez. La creación de los Círculos Católicos tendrá como uno de sus objetivos la fundación de sociedades de socorros donde se admiten socios protectores y, en este sentido, la Revista Católica de Cuestiones Sociales es un símbolo de que una parte de la Iglesia está por adaptarse a fórmulas modernas, aunque sin admitir todavía que los seguros sociales debían tener un carácter obligatorio con el apoyo del Estado. En esta perspectiva, se criticará el modelo alemán por el intervencionismo que supone la

13 M. Krause "La legislación sobre Beneficencia y su práctica en el cambio de siglo" en "Historia de la Acción Social..." op. cit., ps 200-201



acción del gobierno, lo que se rechaza en términos morales por cuanto elimina el valor que representa el sacrificio de la previsión¹⁴. Ya desde la publicación en 1881 de la encíclica "Incrustabili Dei" del Papa León XIII, la Iglesia Católica mostraría una mayor atención a la acción educativa y social entre los obreros y considerará la intervención social del Estado como necesaria para paliar las carencias de los trabajadores y personas sin recursos. Intentará contrarrestar, igualmente, la incidencia de socialistas y anarcosindicalistas con acciones tendentes a crear asociaciones o sindicatos católicos que se ocuparán de mejorar las condiciones de trabajo.

En 1883 el Ateneo-Casino Obrero de la ciudad de Valencia convocó el Congreso Nacional Sociológico por las iniciativas del Catedrático de la Universidad de Valencia Pérez-Pujol, vinculado a los sectores del catolicismo social y del tipógrafo Vives y Mora. Su finalidad era reunir a "las fuerzas vivas del país, la inteligencia, el capital y el trabajo" para que abordaran, desde sus distintas perspectivas, la "cuestión social"¹⁵. Allí concurrieron unas 118 entidades representadas por 380 delegados. En las intervenciones predominaron las posiciones individualistas que eran, como señala Santiago Castillo, "contrarias a la intervención del Estado en las relaciones laborales y opuestas, por tanto, a la posibilidad de legislación social específica"¹⁶, aunque se aprobó la demanda de que se aplicara la Ley del 24 de Julio de 1873 sobre el trabajo de los niños y jóvenes de ambos sexos, así como las facultades que se concedían a los jurados mixtos para intervenir en las condiciones de trabajo de las mujeres.

Aunque el Congreso no tuvo resultados prácticos, de alguna manera influyó en la decisión del político liberal Segismundo Moret, a la sazón ministro de Gobernación de un gobierno presidido por Posada Herrera, de crear una Comisión según un Real Decreto de diciembre de 1883

14 Véase F. Montero García, "Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988

15 VID Sylvia Romeu Alfaro "Eduardo Pérez Pujol: vida y obras" Universidad de Valencia. Valencia 1979

16 Santiago Castillo "El reformismo en la Restauración: del Congreso sociológico de Valencia a la Comisión de Reformas Sociales" Estudios de Historia Social nº 30, Madrid, 1984 p.26

que pasaría a llamarse de Reformas Sociales, y que había sido una demanda manifestada desde mediados del siglo XIX. El objetivo era crear un órgano que permitiera estudiar y proponer soluciones respecto a todas las cuestiones que directamente interesaban a "la mejora o bienestar de la clase obrera, tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo"¹⁷. Se constituirían Comisiones Provinciales en las capitales de provincias, salvo en Madrid, donde funcionaría una Comisión Central compuesta por 52 personas. Los informes que elaboraron, a partir de las encuestas, los testimonios orales y documentos escritos que se recogieron y que posteriormente fueron publicados, proporcionaron una visión de las condiciones sociales de los trabajadores, aunque ello no se tradujera en medidas concretas de inmediato. Sin embargo, posibilitó iniciativas como la de Canalejas, que propuso en 1902 la creación de un Instituto de Trabajo que, aunque no conseguiría transformarse en Ley, constituiría la base de la creación del Instituto de Reformas Sociales que durará hasta 1924 cuando sus funciones queden asumidas, durante la dictadura de Primo de Rivera, por el Ministerio de Trabajo creado en 1920. Para Canalejas, uno de los políticos más comprometidos con el intervencionismo liberal, el Instituto era un organismo necesario que exigía la intervención del Estado para conocer y coordinar la realidad sobre la que se quiere actuar consiguiendo datos fiables que hicieran factibles propuestas que el gobierno transformara en leyes. Su fundamentación teórica fue llevada a cabo por profesores influidos por la "armonía krausista" como Adolfo Buylla, Adolfo Posada y Luis Morote. En el discurso preliminar que escribiera Canalejas deja claro que su propósito es conseguir que el reformismo social posibilite que los defensores de los procesos revolucionarios no consigan sus objetivos: "Como mediadores en la lucha entre los adeptos del statu quo individualista y los partidarios de una revolución que dé el triunfo al colectivismo o al anarquismo, surgen escuelas y partidos intermedios que proclaman la reforma legislativa social"¹⁸.

17 Vid. Juan Ignacio Palacio Morena "La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924), La Comisión y el Instituto de Reformas sociales" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988

18 "El Instituto de Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España" por Adolfo Buylla, Adolfo Posada, Luis Morote, con un discurso preliminar de José Canalejas Méndez. Edición facsimil Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986, p. XLIII (prólogo de Santiago Castillo)



El siglo XX será el de las conquistas de las prestaciones sociales de los españoles y se irá desarrollando la legislación que ha constituido la base de las políticas de previsión social. Cabe distinguir el Derecho del Trabajo, que se dirige a los riesgos laborales, porque su objetivo fundamental es paliar o eliminar los riesgos sociales. Esta protección social, que comenzará a desarrollarse principalmente a partir de los años veinte, evolucionará desde los subsidios sociales, los seguros voluntarios, los obligatorios y, posteriormente, la extensión de la seguridad social, que adquirirá la universalidad de sus prestaciones a partir de la Constitución de 1978. El proceso tendrá su primer respaldo con la aparición de la OIT, prevista en el tratado de Versalles (junio de 1919), después de la I Guerra Mundial y en el marco de la Sociedad de Naciones, que señalaba la aspiración a una "paz permanente en el mundo y alcanzar de forma urgente la mejora de las condiciones de trabajo que entrañan tal tipo de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos"¹⁹.

Fue Eduardo Dato, ministro de Gobernación en 1899, el impulsor de una primera legislación que comenzó en 1900 con la Ley de marzo que prohibía el trabajo de los menores y regulaba el de las mujeres, así como la Ley de 30 de enero de 1900 sobre los accidentes de trabajo, que, según Martín Valverde, "marcaba una frontera de la que muy difícilmente se podía pasar sin una alteración de las bases de sustentación del ordenamiento jurídico entonces vigente (...) El intervencionismo legislativo en el conjunto de las relaciones de trabajo significaba (...) una quiebra ideológica prácticamente insuperable"²⁰. En efecto, no fue fácil su tramitación por las dificultades que se produjeron en el partido conservador en su debate parlamentario²¹. Antes, el obrero recibía ayudas si se demostraba que el accidente sufrido era imputable al patrono, lo que casi siempre resultaba difícil de probar.

19 Vid "Cien años de Seguridad Social", dirección y coordinación Bernardo Gonzalo Gonzales y Magdalena Nogueira Guastavino. Fraternidad-Mupresa-UNED. Madrid, 1990

20 A. Martín Valverde "La legislación social en la Historia de España..."op.cit. p.LXV

21 Vid Luis Enrique de la Villa "Nacimiento del desarrollo obrero en España en "Actas del Symposium de historia de la Administración" Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1970

Después de esta Ley la indemnización será de obligado cumplimiento y ello estimula que la patronal concierte pólizas con compañías de seguros. En 1904 impulsó la ley del descanso dominical, defendió los seguros obreros y puso en marcha el Instituto Nacional de Previsión, que se aprobó en 1908 y el mismo Dato fue su primer presidente. Desde la dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vinculada a los teóricos del catolicismo social, Dato se reconoce como un gobernante intervencionista que considera que el Estado tiene una responsabilidad para resolver los conflictos sociales, tanto individuales como colectivos, porque admite que en el mundo civilizado se debe acudir al intervencionismo para mejorar la condición de la clase trabajadora.²²

La constitución del INP es clave para el desarrollo de la legislación de previsión social y surge al margen del movimiento obrero, aunque, como ha señalado Martínez Quintero, la presencia del socialista Gómez Latorre entre los responsables del Instituto de Reformas Sociales que se encargaría de elaborar la ley del mismo y su condición de miembro de la institución, "se produce en respuesta a una llamada de la élite burguesa reformista al partido Socialista y no a la inversa. Hasta 1914 el interés mostrado por dicho partido (PSOE) y por la Unión General de Trabajadores por la difusión de los seguros sociales es ocasional y poco vigoroso"²³. Sería en el XI Congreso de la sindical socialista cuando se reconociera la labor del INP y su impulso en los seguros de vejez.

Sin embargo, desde este organismo se impulsará la legislación que al final consolidará los seguros obligatorios de vejez y enfermedad. La tarea no fue fácil por cuanto los debates sobre su oportunidad fueron, en ocasiones, virulentos y se reflejaron tanto en la prensa como en el

22 Vid M^a José Espuny Tomás "Eduardo Dato y la legislación obrera" Historia social, Fundación Instituto Historia Social- Centro "Francisco Tomás y Valiente" de la UNED (Alzira-Valencia), n^o 43, Valencia, 2002

23 María Esther Martínez Quintero "La fundación del INP. Las primeras experiencias de Previsión Social" en Feliciano Montero "Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social" op. cit. p.264. De la misma autora "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918" en "Historia de la Asociación Social en España" op. cit, y "El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero" en Studia Histórica, volumen II, n^o 4, 1984

Parlamento. Contó con la oposición de amplios sectores de la patronal y de las compañías de seguros que discutieron sobre su oportunidad social y su eficacia política. El primer sistema consistía en estimular el ahorro que libremente quisieran efectuar los trabajadores mediante unas bonificaciones al mismo. En 1910 el gobierno Canalejas publica un decreto en el que encarga al INP unas bases para extender el seguro de invalidez mediante la organización de unas "Cajas" que den cobertura por causa de accidente, enfermedad o maternidad, así como vida, paro y retiros oficiales para funcionarios. En 1911 se promulga la Ley de Casas Baratas. Todavía no se plantea la obligatoriedad de los seguros, como se tenía intención de implantar, porque, entre otras consideraciones, las arcas de Hacienda sólo permitían el seguro libre subvencionado por el Estado, la llamada "libertad subsidiada". Tendría que llegar 1918, después de varios años de fuerte agitación social que pondría en cuestión las bases políticas de la Restauración (crisis parlamentaria y huelga general de 1917, agitaciones campesinas e industriales de 1918 y 1919, paro, precariedad de la subsistencia que daría lugar a la creación en 1918 del Ministerio de Abastecimientos), para que se remitiera al Congreso de Diputados un proyecto de ley que consagrará los seguros obligatorios de vejez a principios de 1919, que incluso sería defendido y apoyado en el Congreso por Largo Caballero. Visto en perspectiva, el llamado "retiro obrero" era precario: se destinaba a los asalariados que hubieran cumplido 65 años, y cuyos ingresos anuales no fueran superiores a 4000 pesetas y cuya cuantía no excedía de unas siete pesetas a la semana. Pero, además, sólo cubría en este tiempo a los trabajadores en activo, los demás seguían utilizando la beneficencia en caso de paro, invalidez o enfermedad. Hasta entonces, aparte de los seguros libres se habían impulsado, en 1916, para los obreros agrícolas y pequeños propietarios agrarios, "cotos de sociales de previsión"; propuesta que uno de los grandes impulsores del INP, José Maluquer,²⁴ puso en práctica a partir de una idea de Joaquín Costa, que tenían las características de mutuas y que funcionaban mediante el trabajo que los agricultores realizaban en sus horas libres sobre un terreno previamente comprado y que con los beneficios obtenidos contratasen directa y colectivamente el retiro con el INP. Sin embargo, la experiencia sería reducida y no tendría éxito en las condiciones sociales de la España de la época.

24 Vid Francisco M. Pascual "El ideario de Maluquer" Imprenta de los Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1934

La Dictadura de Primo de Rivera fue consecuencia de la crisis de la Restauración, que había perdido su capacidad de articular la representación política y social. Su propuesta era sustituirla por un sistema corporativo en el que el Estado tendría un papel de control y de intervención mayor entre los agentes sociales, como lo demuestra la creación, en 1924, del Consejo de Economía Nacional, la estructura de los comités paritarios, compuestos por patronos y obreros, para encauzar las relaciones laborales fundando la Organización Corporativa del Trabajo, y, para ello, contó en su primera etapa con el socialismo reformista de la UGT. No obstante, la legislación social no avanza sustantivamente con respecto a la etapa anterior, aunque se proclama el Código de Trabajo en agosto de 1926 y se reestructura el Ministerio de Trabajo con la desaparición del Instituto de Reformas Sociales, creándose un Consejo Superior que intenta codificar toda la legislación social y laboral publicada desde 1900. "Si bien existía -nos dice Gómez Navarro- una voluntad de reformismo social en los cuadros políticos, era una necesidad del propio régimen la puesta en práctica de una política de reforma social (...) El régimen primoriverista tenía una constante necesidad, desde sus mismos inicios, de legitimación por los hechos, de mostrar su eficacia, de producir progreso económico y social que demostrara la utilidad del régimen"²⁵

Durante el bienio republicano azañista-socialista se impulsaría la legislación social a través de Ministerio de Trabajo, que dirigiera Largo Caballero hasta 1933, quien había colaborado con Primo de Rivera y en el que incorporaría la Previsión Social a la que también se añadiría durante la II legislatura de la II República, Sanidad y Beneficencia en 1934. Dentro de esta nueva estructura se crea la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, que se ocupaba de todos aquellos que no formaban parte del sistema productivo y no contaban con recursos, en coherencia con una política que conectaba con el catolicismo social promocionado por diversos sectores de la CEDA.

A pesar de las escasas disponibilidades financieras y los enfrentamientos políticos y sociales, se extendió el Seguro de Accidentes de Trabajo a los campesinos, se impulsó el seguro de maternidad que apenas había tenido virtualidad y se trabajó por la unifi-

25 José Luis Gómez Navarro "El Régimen de Primo de Rivera" Cátedra, Madrid, 1991. p.407

cación de los seguros sociales dispersos en varias asociaciones, compañías y mutualidades, aunque con un concepto distinto de establecer un sólo seguro para todas las prestaciones. Como señalaba en 1934 Inocencio Jiménez, consejero-delegado del INP, se estableció como coordinación o yuxtaposición de los existentes, denominado "seguro integral", armonizador de los existentes, que debería ampliarse con el de enfermedad. No se consiguió un seguro obligatorio contra el paro aunque se constituyó una Caja Nacional de Seguros para tal fin, pero únicamente llegó a ser un organismo para subvencionar a las mutuas obreras²⁶. En estos años empieza a considerarse que los seguros obligatorios no son sólo una ayuda para paliar la desatención de los obreros, que nada tenían salvo su fuerza de trabajo, sino un derecho que debía ser reconocido constitucionalmente y, de hecho, se emiten distintas circulares para que los patronos cumplan sus responsabilidades con la Ley del Seguro obrero obligatorio.

La Guerra Civil y los primeros veinte años del franquismo trastocarían, de alguna manera, la evolución iniciada desde principios del siglo XX. El Socorro Rojo y el Auxilio Social, que en un principio fue denominado Auxilio de Invierno, serían los dos organismos que ambos bandos enfrentados utilizarían para atender a los huérfanos, inválidos, discapacitados o personas sin ningún recurso, que en la guerra irían aumentando. Este último, el Auxilio Social, seguiría funcionando en los años cuarenta y cincuenta, controlado por los sectores falangistas del franquismo, para atender a una población que ha quedado inerme, principalmente huérfanos de la guerra y con carencias de alimentación, ropa o vivienda. La Iglesia Católica, impulsaría "Cáritas". A partir de 1942, dentro de la Acción Católica se estructura un Secretariado Nacional de Caridad como actividad del apostolado seglar para apoyar a los más necesitados²⁷. Recién acaba-

26 Vid Mercedes Samaniego Boneu "La Unificación de los Seguros Sociales a Debate. La Segunda República" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988

27 Vid Antonio Gutiérrez Resa "Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990" Hacer Editorial Barcelona, 1993

da la guerra, la ONCE, gestionada por los propios invidentes, empezaría a fundar toda una red de colegios e instituciones para conseguir su integración social y laboral proporcionando recursos para su subsistencia, financiados principalmente a través del monopolio del "cupón de ciegos". Las mutualidades y los montepíos seguirán funcionando constituyendo una amalgama de organizaciones según sectores profesionales. Será a partir de 1959 cuando se disponga de Fondos Nacionales, que incluían subsidios para la integración laboral de personas con discapacidad. Y posteriormente, en 1960, nace el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), que pasaría a formar parte de los presupuestos del Estado a través de las tasas sobre el juego, con dos programas destinados a conceder subvenciones económicas a personas enfermas, "viejas", según terminología de la época, o inválidas sin medios, incapaces para el trabajo y sin posibilidad de recibir alguna pensión. En 1963 se aprueba la Ley de Bases de la Seguridad Social y tres años después, los textos articulados que la desarrollan. El Libro Blanco que se publica constata que todavía subsistían más de cien entidades públicas que gestionaban coberturas sociales. Convivieron, por tanto, un régimen general, cuyos recursos provenían de las cotizaciones de los trabajadores, de los patronos y del propio Estado, con otros sistemas paralelos especiales de seguros para distintos colectivos. En 1968 se creará el Servicio Nacional de Asistencia a "Subnormales", que en 1986 cambiaría el nombre por el de Minusválidos Psíquicos. En 1970 comenzaría sus tareas el Servicio de Rehabilitación y Recuperación de "Minusválidos Físicos". Ambos se fusionarán en el SEREM (Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos). En plena transición política, el gobierno presidido por Adolfo Suárez crea, en 1977, la dirección General de Asistencia y Servicios Sociales, dependiente del nuevo Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Sería en 1978 cuando, por un Real Decreto-Ley, se estableció un nuevo modelo de Seguridad Social con tres organismos básicos: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para las prestaciones económicas, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), que cubrirá la asistencia sanitaria y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), destinado a ocuparse de las personas mayores, minusválidos o discapacitados y de programas especiales. •







001-033 10/3/01 11:51 Pagina 12

Los primeros pasos del IMSERSO

JULIO SÁNCHEZ FIERRO

Abogado y experto en Relaciones Laborales y Política Social



MINUSVAL

N.º 17 ENERO 1977

PAPEL DEL SEREM. MINISTERIO DE TRABAJO, DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Piden trabajo y seguridad social

MANIFESTACION MINUSVALIDOS EN ORENSE

HA NACIDO COINSOMI

LOS MINUSVALIDOS NO EXIGEN PRIVILEGIOS; PIDEN DERECHOS

LOS MINUSVALIDOS SE REBELAN

Los minusválidos se manifiestan

LOS SUBNORMALES PIDEN JUSTICIA

Se cumplen 25 años desde la creación del IMSERSO. Más allá del simbolismo de las fechas hay que destacar lo que representa el IMSERSO dentro de la historia de la protección social en España.

En todo caso, hay que afirmar que, si hay Entidades y Organismos que hayan mostrado su sensibilidad al devenir y a las necesidades de la sociedad española, el IMSERSO es una de las que presenta una trayectoria cargada de resultados positivos. Desde su creación en 1978 el IMSERSO ha ido afirmándose como eficaz agente de la solidaridad social en España.

Quienes en los tiempos de la transición democrática idearon esta Entidad acertaron plenamente, porque alumbraron una Institución capaz de dar respuesta a los mandatos de nuestra Constitución (artículos 41 y 50), Constitución que por aquel entonces iniciaba su andadura.

Pero también, tuvieron el acierto de adelantarse a lo que 25 años después va a establecer la próxima Constitución Europea (Título II: Carta de Derechos Fundamentales).

En efecto, el Real Decreto Ley 36/78, de gestión institucional de la sanidad, la Seguridad Social y el empleo, de 18 de noviembre de 1978 y luego el Real Decreto 1856/79, de 31 de agosto, sobre estructura y competencias del IMSERSO, configuran esta Institución como una pieza fundamental para la protección de las personas mayores, de quienes padecen dependencias o están en riesgo de exclusión social. Y ello aunando la doble perspectiva de Seguridad Social y de Servicios Sociales.

El IMSERSO, desde sus orígenes, ha ido ampliando su ámbito de actuación, especialmente en el campo de la inmigración y en el de calidad de vida a través del turismo social y el termalismo social, entre otras prestaciones. Merece también resaltar su papel como promotor de cohesión social interterritorial. Es ésta una tarea que el IMSERSO ha llevado a cabo siempre desde el respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas con las que ha cooperado en todo momento activamente.

El IMSERSO, durante más de dos décadas, ha buscado mejorar la calidad en la gestión de las prestaciones y de la asistencia social. Siempre que ha estado a su alcance, el IMSERSO ha procurado mejorar el bienestar social y ello porque su actuación siempre ha esta-



do inscrita en principios y valores que vienen de lejos. El IMSERSO ha recogido todo lo mejor de la herencia solidaria y protectora de Juan Luis Vives, de las iniciativas de Carlos III y de la legislación resultante del Instituto de Reformas Sociales en el tránsito del Siglo XIX al Siglo XX. Cada día ha mostrado con los hechos su legitimación social, de modo que el proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas no ha resentido la razón de ser ni la operatividad del Instituto.

Es importante destacar que ese proceso de transferencias coincidió con los primeros pasos de una Institución que acababa de aprobarse como foro y espacio de encuentro social. En efecto, si el IMSERSO se crea en 1978, la transferencia a Cataluña se hizo en 1981 (Real Decreto 1517/81). Luego seguirían Andalucía (Real Decreto 1752/84), Galicia (Real Decreto 258/85), Valencia (Real Decreto 264/85) y Canarias (Real Decreto 1935/1985).

Aquellos fueron tiempos difíciles en los que hubo que combinar la construcción de un nuevo modelo de Estado (el Estado de las Autonomías), al tiempo que se hacía frente a dificultades socioeconómicas muy importantes. Conflictividad laboral, desempleo creciente, inflación en ascenso y menor crecimiento del PIB fueron los rasgos de aquella época a los que la sociedad española tuvo que dar contestación y soluciones.

Las reformas económicas y sociales se impulsaron desde el consenso alcanzado por los grupos políticos en el Pacto de la Moncloa. El Pacto de la Moncloa, por otra parte, está en el origen mismo del Real Decreto Ley por el que se creó el IMSERSO. Los partidos políticos en la Moncloa y los agentes sociales, poco después, (Acuerdo Nacional de Empleo 1981), promovieron un conjunto de cambios en nuestro sistema de Seguridad Social.

Se trataba de hacerlo menos complejo en su organización, menos burocrático en su gestión, más participativo y más cercano a los ciudadanos y a sus necesidades. A estos planteamientos respondió la creación del IMSERSO.



El reglamento del Consejo General, aprobado por Orden de 22 de enero de 1980, y el también Reglamento de las Comisiones Ejecutivas Provinciales (Orden de 25 de noviembre de 1981) expresaron de modo elocuente la voluntad de contar con los agentes sociales para gestionar la asistencia social en España. Y también establecieron procedimientos para dar acogida a las iniciativas y a los planteamientos de las Organizaciones Sindicales y de las Organizaciones Empresariales.

Los resultados de la participación institucional han sido muy positivos. En todo caso, reflejan la implicación de los representantes de los trabajadores y de los empresarios en las tareas del IMSERSO, siendo así coherentes con el mandato del artículo 7º de nuestra Constitución. La puesta en marcha de los mecanismos participativos requirió negociaciones no exentas de dificultades, que encontraron su punto de aproximación en el Reglamento del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva Central al que antes hicimos referencia.

El modelo de participación consensuado, que fue el mismo para otras Entidades Gestoras (INSS, INSALUD, INEM), implantó el tripartismo (Administración del Estado, Sindicatos y Organizaciones Empresariales más representativas) y lo proyectaron a nivel territorial con las Comisiones Ejecutivas Provinciales, a las que se les confió un trabajo de apoyo y seguimiento de singular relevancia.

Establecer los criterios de actuación y elaborar el Anteproyecto de Presupuestos con la colaboración de los interlocutores sociales fueron tareas prioritarias que se iniciaron a partir de 1980.

En todo caso, los responsables de la gestión del IMSERSO tuvieron que estar atentos a las actividades del día a día y también a hacer posible un nuevo modelo de Servicios Sociales, caracterizado por ser transparente al control social y sensible a las propuestas de los representantes empresariales y sindicales a favor de una mayor eficiencia y una mayor calidad asistencial.

Luis Santonja, José Ramón Caso y José Farré fueron los tres primeros directores que se vieron arropados en su quehacer por otros "padres fundadores": los agentes sociales. De ellos, sólo uno, Alfonso Segura Nájera (CEOE) sigue ejerciendo sus cometidos en la Comisión Ejecutiva Central. Con él tuve ocasión de compartir trabajo e ilusiones con ocasión de la botadura del IMSERSO y de la preparación de la I Asamblea Mundial del Envejecimiento celebrada en Viena. También permanecen en el recuerdo otros compañeros de la Comisión Ejecutiva como Cesar Braña (UGT), quien, desgraciadamente, nos ha dejado para siempre.

Otros representantes sindicales, como Héctor Maravall (CCOO), tuvieron la suerte de primero ser vocal en nombre de los agentes sociales y luego dirigir y gestionar el IMSERSO.

La Sala de Juntas de la calle Infanta Mercedes número 7, fue testigo mudo de estos primeros pasos del IMSERSO. Aquel local, pequeño pero entrañable, contrasta con las modernas instalaciones con que hoy cuenta el IMSERSO. De aquellos tiempos queda algo más que un recuerdo. Permanece la voluntad de servicio a los ciudadanos que más necesitan de la protección social.

Fue también una etapa en la que los responsables del IMSERSO y los representantes de los agentes sociales quisieron animar la participación en los propios hogares y clubes de pensionistas, así como las residencias. Se trataba, sobre todo, de contar con los beneficiarios. Las actas de la Comisión Ejecutiva Central y del pleno del Consejo General dan fe de esta preocupación, lo mismo que del acento que se puso en fomentar el contacto del IMSERSO con las Asociaciones de Minusválidos.

Como señala la Memoria del IMSERSO 2002, el Instituto ha sido fiel a sus orígenes y así sigue desempeñando una importante función en la creación y en el desarrollo de infraestructuras, prestaciones y recursos, al tiempo que ha sido, y es, un foro de apoyo y de diálogo con las Administraciones Autonómicas y con la iniciativa social.

El IMSERSO que comenzó como una Entidad de gestión de los Servicios Sociales complementarios a las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, hoy día es una potente institución que además de gestionar pensiones de invalidez y jubilación no contributivas, da asistencia y favorece la integración de los inmigrantes, los desplazados, los asilados y los refugiados.

Su labor de apoyo y de seguimiento en el ámbito de las prestaciones de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (Ley 13/1982, de 7 de abril), su acción investigadora en estos mismos ámbitos y su papel en la propuesta, gestión y seguimiento de los planes de Servicios Sociales de ámbito estatal, han sido, y son, otras tantas muestras de cómo el IMSERSO respalda y hace posible la protección social de quienes más lo precisan en nuestro país.

Reconocerlo así es hacer justicia. •





