

Reseñas de libros¹

Coordinación: Cayetano Fernández Romero

Jerònia Pons Pons y Javier Silvestre Rodríguez (eds.)
Los orígenes del Estado de Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad
Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, 306 páginas.

La monografía colectiva coordinada y editada por Jerònia Pons y Javier Silvestre constituye una excelente visión de conjunto del proceso histórico en el que aparecieron los seguros sociales y su transformación en sistemas nacionales de seguridad social que posteriormente darían origen al *Estado de Bienestar*. La aportación del libro trasciende el punto de vista clásico de la historia económica integrando una pluralidad de tradiciones historiográficas que pasan por la historia social, la demografía histórica o la historia de la medicina y de la salud. Reúne, pues, una pluralidad metodológica en sus respectivos capítulos, que ha sido sabiamente contrarrestada mediante un excelente proceso de planificación de la obra, no sólo en los aspectos formales, sino en la estructura de cada uno de los ocho capítulos que la componen. La labor de coordinación y la integración de los capítulos hacen de esta obra colectiva un esfuerzo coral de contenidos complementarios. Si la historiografía anterior mostraba aportaciones destacables en cada uno de los estudios monográficos sobre los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad, la obra que reseñamos ofrece dos capítulos introductorios donde se analiza el contexto internacional, especialmente el de los países europeos, y se ofrece una panorámica española de conjunto, para continuar con una serie de capítulos específicos escritos por investigadores especialistas en cada uno de los campos. De ese modo, el libro en su conjunto constituye una excelente obra de consulta,

1 Los autores que deseen proponer una reseña pueden dirigirse a Cayetano Fernández Romero a través del correo electrónico: cfernandez@usj.es

escrita en un tono académico pero, al mismo tiempo accesible a estudiosos de diversa procedencia y a lectores interesados por los antecedentes del Estado de Bienestar en España.

El libro plantea como objetivo básico analizar el impacto de los seguros sociales en España, el debate ideológico, las posturas políticas y las regulaciones legales, para valorar su verdadero impacto sobre las condiciones de vida de la población. En el primero de los capítulos, Francisco Comín ofrece una visión de conjunto de los seguros sociales y su transformación en sistemas de seguridad social que fueron el origen del Estado de Bienestar en el siglo XX, asentado sobre cinco pilares básicos: seguridad social, asistencia, sanidad, educación y dependencia. Comín explica con claridad la transición desde los primeros seguros del siglo XIX, la evolución de las finanzas del Estado, los procesos de negociación social, y la transición del Estado providencia. Enmarca en un contexto histórico amplio aspectos que serán objeto de análisis más profundo en otros capítulos: la sucesión de seguros, la creación en febrero de 1908 del Instituto Nacional de Previsión, la aparición de los seguros obligatorios como el Retiro Obrero Obligatorio (ROO) creado en 1919 y su institucionalización en el Ministerio de Trabajo, INP y Dirección General de Seguros, a los que siguieron una etapa caótica durante la guerra civil y la autarquía (1936-1963), en el que el INP, las Mutualidades Laborales y el ROO se adaptaron a sistemas como el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), para proponer una reflexión sobre la tardía implantación del Sistema de Seguridad Social (1967) y del Estado de Bienestar durante la transición democrática.

En su estudio de la difusión internacional de los seguros sociales antes de la II Guerra Mundial, Alfonso Herranz ofrece una muy bien documentada perspectiva de los antecedentes de los sistemas nacionales de seguros sociales, manejando una amplia bibliografía que permite analizar los sistemas contributivos y los no contributivos, los seguros obligatorios y voluntarios que diseñaron los modelos de seguro social antes de 1945 y su difusión internacional. Muy bien documentado, el capítulo ofrece una ponderada valoración desde una perspectiva internacional que permite comprender el caso español desde unas coordenadas más complejas. Siendo la perspectiva predominantemente europea, el trabajo de Herranz establece tendencias, y permite establecer el peso de las influencias políticas, las etapas de crisis, las influencias internacionales, las tendencias comunes y peculiaridades de cada país. Ello permite comprobar la heterogeneidad de los sistemas de seguros sociales en la primera mitad del siglo XX.

A continuación Margarita Vilar Rodríguez analiza la cobertura social de los socorros mutuos obreros entre 1839 y 1935 y se pregunta su función alternativa al Estado para afrontar los *fallos del mercado*. La revisión del contexto europeo permite comprender el recelo político que los socorros mutuos suscitaron al asociarse al movimiento obrero en etapas de conflicto social. Resulta

muy útil la cronología que siguieron estas asociaciones en el caso español tras la ley de derecho de asociación de 1887, vigente hasta la Guerra Civil. Margarita Vilar ofrece una clasificación de las sociedades de socorros mutuos y su evolución en el contexto de las asociaciones obreras españolas de las primeras décadas del siglo XX. Particularmente interesante es su análisis de las tensiones políticas y profesionales que provocaron, especialmente en relación con el seguro de enfermedad y el sistema de igualas. La explicación del sustento económico contributivo y las subvenciones públicas resulta clarificadora. Su capítulo evidencia que los socorros mutuos fueron la alternativa obrera al liberalismo de mercado y, a pesar de sus limitaciones fueron un precedente de la acción estatal.

Los capítulos posteriores se ocupan de aspectos más específicos. Javier Silvestre y Jerònia Pons analizan el ejemplo más claro de intervención pública: el seguro de accidentes de trabajo durante el primer tercio del siglo XX, haciendo hincapié en el alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria asociada y la prevención. Conviene recordar que la percepción de los accidentes de trabajo como un problema de salud pública contribuyó a establecer regulaciones en los países en proceso de industrialización desde finales del siglo XIX. La Ley española de Accidentes de Trabajo de 1900 marca un hito en el marco de los seguros sociales. Su trabajo permite valorar las resistencias, los debates y el impacto del seguro de accidentes hasta la reforma de 1932. Al establecer un referente europeo, el trabajo contextualiza adecuadamente el caso español y demuestra la similitud de la situación española con respecto a otros países. La escasez y mala gestión de las indemnizaciones, casi siempre con retraso, fueron uno de los aspectos negativos del sistema español.

Alexander Elu Terán se ocupa de las pensiones públicas de vejez en España durante el primer tercio del siglo XX y su trabajo pone de relieve hasta qué punto representan el primer compromiso público para la protección de la vejez a través del INP. El establecimiento de un régimen de pensiones obligatorias entre 1917 y 1921 visualizó la apuesta por un sistema público de ayuda al conjunto de los trabajadores. El ROO era inicialmente un sistema de pensiones de vejez para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 4000 pesetas, procurando «una red de seguridad mínima para los asegurados», con una marginación de ciertos sectores de edad para garantizar la sostenibilidad económica del modelo. El trabajo de Elu Terán pone de relieve los aspectos negativos, la falta de eficiencia del sistema, pero también el mérito de representar la superación de obstáculos históricos e ideológicos para implantar el primer seguro obligatorio de protección al trabajador.

El seguro de desempleo se estableció durante el período republicano, con cierto retraso respecto a otras iniciativas europeas, como analiza en su capítulo Sergio Espuelas. Las tensiones sociales y la Dictadura de Primo de Rivera no favorecieron su implantación antes de los años 1930, pero también la

escasa implicación del Estado y la penuria económica. Inspirado en el *modelo de Gante*, predominante en Europa antes de la I Guerra Mundial, la depresión económica de los años treinta hizo inviable el modelo para los Estados, por lo que se optó por la voluntariedad y por el empleo público como estrategias alternativas contra el desempleo. La voluntariedad comportó tasas de cobertura muy bajas y una parte del movimiento obrero se abstuvo de colaborar con el gobierno, al ver defraudadas sus expectativas con un sistema tan precario.

Los inicios del seguro de enfermedad en España durante el período entre la Dictadura de Primo de Rivera y el final de la II Guerra Mundial son analizados por Jerònia Pons. Su trabajo pone de relieve el desfase de las iniciativas españolas con respecto a otros países europeos, debido a circunstancias históricas y a las tensiones desencadenadas con los profesionales. El modelo franquista era arcaico e ineficiente, y hasta 1963 con la Ley de Seguridad Social, no se inició un proceso tímido de transformación. El capítulo de Pons resume bien las etapas y las carencias, aunque pasa por alto una copiosa bibliografía sobre este asunto debida a historiadores de la salud y la medicina, que se han ocupado en la última década de la sanidad española durante la primera mitad del siglo XX. Incorporar estos trabajos habría ampliado la perspectiva, la información y la capacidad de análisis.

Por último, Lina Gálvez realiza un balance de la génesis del Estado de Bienestar desde los seguros sociales en España, que pretende ser una especie de colofón del libro, donde se enmarcan los logros y se propone una agenda de investigación. Sigue una bibliografía sintética, útil y bien elaborada, a pesar de algunas carencias como las antes mencionadas.

El libro es fruto de un trabajo colectivo bien planificado y bien realizado, que muestra los frutos de una línea de investigación viva, de indudable interés para la historiografía actual y con un grupo de cultivadores de excelente oficio.

JOSEP L. BARONA
Universitat de València