

CAPÍTULO 2

*Portugal y España en sus Caminos Hacia una
Política de Asistencia Social: Del Siglo XIX a los Años 1930*

PORTUGAL Y ESPAÑA EN SUS CAMINOS HACIA UNA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL: DEL SIGLO XIX A LOS AÑOS 1930

Pedro Teixeira Pereira

En un reto histórico en que se plantea el futuro previsiblemente precario de los sistemas de seguridad social como los conocemos hasta ahora, en que la demografía va a cortar corto el alcance de los apoyos sociales gestionados por los Estados que vienen siguiendo un modelo de estado social, este capítulo se propone a una analysis de la evolución de la asistencia social, y de la protección social estatal como un todo, en Portugal y en España, partiendo desde el siglo XIX hasta la afirmación de los regímenes dictatoriales ibéricos en los años de 1930. ¿Fue la edificación de las estructuras de apoyo social en España y Portugal resultado de una evolución ideológica de las políticas públicas?

Hasta el siglo XIX, en Portugal y en España, y prácticamente también en el resto de Europa, es casi exclusivamente la unidad familiar a quien le compete cuidar de los suyos, lo que la consagra como una verdadera institución social. La expresión «política social» es por tanto una conquista relativamente reciente, sólo siendo legítimo emplear tal enunciación al tiempo de la revolución industrial. En ambos países ibéricos, el siglo XIX es el período en que la «cuestión social» despunta, y que conduce al Estado, lenta y penosamente, hacia el desarrollo de alguna conciencia en la necesidad de desempeñar un papel social, de acudir a las crecientes debilidades sociales, realidad esta que, desde tiempos inmemoriales, estuvo a cargo de la esfera privada y caritativa de índole cristiana. Efectivamente, durante Ochocientos se agudiza la pauperización de

las masas, provocada por la precariedad laboral y salarial, con la llegada del fenómeno y de la civilización industrial. Con el aumento de las masas populares o bien paupérrimas, o bien acosadas, estas comienzan a ser consideradas como perjudiciales para el deseable funcionamiento y ordenamiento de la sociedad, pues la ideología dominante temía que estas pudiesen inducir a la inestabilidad y, a largo plazo, desestructuración del *status quo ante*.

El cuadro descrito provocará un largo camino de inversión de la postura desinteresada, y hasta negligente, del Estado cara al bienestar social de sus ciudadanos, lo que contrariaba, para muchos, la matriz liberal defensora de la no intervención en la vida privada de las personas, de la meritocracia y de la postura activa de los individuos, en contraposición a la pasividad amparada por la caridad cristiana, por lo que esta evolución no será exenta de tensiones. Los primeros seguros sociales representan un distanciamiento del atomismo liberal, en la medida en que al Estado pasa a tener, creciendo paulatinamente, un conjunto de responsabilidades sociales. Como tal se verifica a través de la promulgación, a título de ejemplo, del seguro contra accidentes de trabajo, en que la responsabilidad se transfiere del patrón al Estado, del seguro contra la enfermedad y las pensiones de jubilación, que van a garantizar un mínimo para la supervivencia debido a la obligatoriedad en las contribuciones que el Estado establecerá para los trabajadores, invadiendo de esta forma la esfera de la decisión personal, y por último, el seguro contra el desempleo, que de alguna manera corrige el entendimiento de que el propio mercado laboral tendría sus mecanismos para regular la situación social (PEREIRINHA, 2008, p. 17-24). Por esta idea se deduce que el siglo XIX trae, por lo menos a la mayoría de los estados liberales en industrialización europeos, la conciencia de que les compete un papel de mecanismo regulador, o como ordenador de la sociedad.

Construyendo sobre fuentes legales, primarias y secundarias de Portugal y España, coadyuvadas por un análisis al estado del arte a través de la bibliografía publicada, este capítulo intenta reconstruir los pasos seguidos en las naciones ibéricas hacia la organización de una política de asistencia social. Además, se procura identificar puntos de contacto entre las opciones políticas y las realidades asistenciales entre Portugal y España hasta la década de 1930.

LOS TÍMIDOS AVANCES DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN PORTUGAL Y ESPAÑA EN EL SIGLO XIX

De este modo, el poder político instituye organismos oficiales públicos de asistencia social con el propósito de suplir las carencias que alcanzan a varios estratos de la población, como los Asilos de Mendicidade, en Portugal. Aquí:

ao outorgar às Misericórdias (durante a época moderna), pelo menos moralmente, responsabilidades assistenciais tão abrangentes como as previstas nos seus Compromissos, [...] o Estado e a Igreja trabalharam no sentido de reforçar a intervenção da sociedade civil na gestão da assistência, mantendo-a no estrito campo da caridade (ABREU, 1999, p. 373-374).

Por tanto, la asistencia social, hasta el inicio del Siglo de las Luces, trabaja dentro de una esfera de iniciativa privada, inserta en la estructura religiosa. Hasta los mediados del siglo XIX, la asistencia social estaba destinada a los indigentes y enfermos, contando con la intervención de la caridad de la Iglesia Católica y de las familias (RODRIGUES *et al.*, 1999).

Con el despuntar de la era contemporánea en Portugal, las actividades de asistencia caritativa, cada vez más notorias en su insuficiencia ante la complejidad de la realidad y de los subsecuentes problemas sociales, comenzaron a ser coadyuvadas por las acciones de algunas asociaciones privadas de carácter laico, las asociaciones de socorro mutuo, que se encontraban en expansión en la Europa del siglo XIX¹. Las nuevas formulaciones asociativistas emergen como una forma de respuesta de las categorías sociales trabajadoras hacia la extinción de las corporaciones del Antiguo Régimen (1834). El primer montepío² del cual se tiene conocimiento se remonta a 1807, en Lisboa, con la designación de Montepio do Senhor Jesus do Bonfim, que preveía obligaciones religiosas. Los socios de este primer montepío tenían derecho a subsidio de enfermedad y de asistencia médica (GOODOLPHIM, 1889).

Ahora, el Estado portugués hacia la Primera República (1910-1926), va intentando declinar intervenciones y responsabilidades en el campo de la protección social³. Sin embargo, el inicio de la intervención estatal aún se verifica en el siglo XIX a través de la creación del Conselho Geral de Beneficência, en 1835 (*apud* CAETANO, 1986)⁴. Este está instituido con el propósito de erradicar la mendicidad, a través de la valorización del trabajo como

¹ En el siglo XIX, el Código Penal de 1852 definió, en Portugal, la legalidad en los dominios de los socorros mutuos.

² Designación que adoptaron las primeras asociaciones mutualistas o de socorros mutuos en Portugal.

³ “Desde sempre que a benemerência organizada estava nas mãos da Igreja, mormente das ordens religiosas. A extinção destas ou, pelo menos, a sua redução gradual a partir de 1834 levou a uma diminuição, quer dos organismos dispensadores de cuidados quer de mão-de-obra operativa, sentidos principalmente em períodos de calamidade e da consequente intensificação de actividades” (MARQUES, 2004, p. 473).

⁴ Esto, no obstante, la Carta de 1826 ya prever, entre otras, garantías de socorros públicos: art. 145º de la Carta Constitucional de 1826.

algo propiciador de la madurez del ser humano⁵ (LOPES, 1998) bien como un objetivo pragmático, “indicar edificios públicos capaces para depósitos de mendigos” (CORREIA, 1944, p. 31). En este marco, en 1836, Agostinho José Freire, ministro del Reino, insta en el sentido de la introducción en Portugal de las Cajas Económicas que se presentan como “poderosas vantagens públicas e particulares” (ROSENDO, 1996, p. 231). Hay que tener en cuenta que, con todo, esta medida no tiene aplicación inmediata ni está consensuada, una vez que algunos sectores reaccionan contra ella, entendiéndola como una subversión del liberalismo.

A partir del inicio de la Regeneração⁶ (1851), la sociedad portuguesa camina hacia una creciente estabilización política, que pone de relieve, entre otros factores, un fuerte incremento del movimiento mutualista (MENDES, 1998). Efectivamente, el ideal de asociación tiene, en esta fecha, una perspectiva de «panacea universal, capaz de curar todos os males sociais, como o modo único e verdadeiro de realizar os fins importantes da sociedade» (LEAL, 1998, p. 256). Paralelamente, y en una característica contraria a los dictámenes del liberalismo portugués de 1830, la Regeneração asiste, de forma tácita, al regreso de las órdenes y de las congregaciones religiosas a Portugal, expulsadas hacía unos años, movimiento que se mantendrá hasta final de siglo (DIAS, 2004, p. 281). Ahora bien, nos parece legítimo interpretar que la importancia de la acción de asistencia social de las instituciones religiosas era tal que, aunque la Regeneração se pudiera basar en una ideología

⁵ Uno de los resultados de esta nueva institución fue la creación de los Asilos de Mendicidade, el primero inaugurado en Lisboa en 1837, y el de Oporto, aunque ya estaba formalizado anteriormente, abre sus puertas en 1846.

⁶ Período verificado entre 1851 y la década de 1880, marcado por la normalización de la situación política en Portugal, instaurándose una alternancia política en el gobierno, por oposición en la primera mitad de siglo, interrumpida por las Invasiones Francesas (1807-1811), la Revolución Liberal (1820), la Guerra Civil (1828-1834) y las revueltas populares de Maria da Fonte y de la Patuleia (1846-1847).

explícitamente anticlerical (BONIFÁCIO, 2010, p. 167), tolera el restablecimiento de instituciones religiosas dada la pertinencia de su actividad, debido – y lo que podrá ser tanto o más urgente – a la inercia pública, deliberada, en este dominio.

Volviendo al mutualismo, este viene a intentar proveer respuestas a algunas de estas cuestiones sociales:

fundado na voluntariedade e no livre associativismo, [el mutualismo] destina-se a cobrir um conjunto de riscos sociais, isto é, uma situação contingente – doença ou outro qualquer tipo de incapacidade para o trabalho, velhice, morte, sobrevivência, etc. – abarcando profissões e classes sociais, as mais variadas (ROSENDO, 1996, p. 236).

El ciclo de existencia del asociativismo mutualista en Portugal conoce su inicio, aún de una forma primaria, en el siglo XVIII, viviendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX un acentuado debilitamiento, tendente a la extinción de esta tipología de institución de protección social previsoras. Este asociativismo tenía como finalidad, expresado en un tono de finales del siglo XIX, la de “infiltrar no espirito [sic] do povo a ideia da economia [...] servindo de auxílio ao agricultor, ao artista, ao comerciante, ao operário, a todos, enfim, que trabalham, livrando-os das garras dos usuários” (GOODOLPHIM, 1889, p. 141). Desde la Regeneração hasta los años 1920, ya en el transcurrir de la I República, el movimiento mutualista conoce un fuerte incremento en el país (pese a las miradas de sospecha que sobre estas asociaciones recaía, encaradas inicialmente por el Estado como hipotéticas bolsas de resistencia y de insubordinación laboral), entrando en una parálisis y decadencia durante la vigencia del Estado Novo, que se acentuará a partir de la década de 1960. De hecho, a medida que la previsión

estatal se consolida, se abarca un número más elevado de ciudadanos y de riesgos sociales, y durante el siglo XX, la previsión particular institucionalizada en las mutualidades va perdiendo preponderancia.

Continuando el camino rumbo a la estatización de la protección social, “é a comiserção, a compaixão, que provocam a acção assistencial do Estado” (LOPES, 1998, p. 429). Este escenario cambiará lentamente a medida que el siglo XX se anuncia, resultado de las fuerzas de presión de la sociedad sobre la maquinaria del Estado, en el sentido de responsabilizarlo en cuanto a los riesgos sociales para los que las clases trabajadoras están sujetos. Así, en Portugal, se registra la constitución, en 1852, del Centro Promotor dos Melhoramentos das Classes Trabalhadoras. En este punto, el cambio al siglo XX intenta institucionalizar, públicamente, planes de pensiones para las (algunas) clases trabajadoras. Las primeras pensiones de jubilación públicas en Portugal fueron instituidas para los trabajadores del Arsenal da Marinha, en 1870; el decreto ley de 17.07.1886 actualiza al anterior, ampliando las pensiones para los operarios de los establecimientos fabriles del Estado. En los años subsecuentes, se asiste a la dispersión de las pensiones de jubilación con la creación de la Caixa de Reformas dos Trabalhadores da Imprensa Nacional y, en 1905, de la Caixa de Reforma e Socorros dos Serviços Telégrafo-Postais, entre otros (Segurança Social em Portugal, *Evolução e Tendências*, 1984). Años más tarde, el 29/08/1907, se formaliza la ley para la creación de la Caixa de Aposentações para as Classes Operárias e Trabalhadoras que nunca funcionará debido al contexto del país, en régimen autoritario con João Franco y asolado por una profunda crisis económica y social. Sin embargo, su articulado prevé el pago de una cuota anual por parte de los socios (designados por los pensionistas), aumentada por una contribución patronal, que, si fuese necesario, tendrían derecho a una subvención. Hasta la segunda década del siglo XX no existirá en Portugal legislación que contemple el descanso semanal, las condiciones de higiene en los lugares de trabajo, accidentes laborales

o subsidios de jubilación (RAMOS, 2001). Por tanto, y en síntesis para el caso portugués, con una asistencia social pública fragmentada e incipiente y una previsión privada de corto alcance, urgía que el Estado pasase de la inercia a la acción en la mejora de las condiciones de vida del proletariado, particularmente ahora, en seguida de los dictámenes de la encíclica fundamental en la cuestión social y de los trabajadores, *Rerum Novarum*, de 1891. A comienzos del siglo XX portugués se escribía en la línea clásica del liberalismo que aún no vislumbra la previsión pública:

O fim das instituições de previdência é fazer compreender ao operário, que deve tirar de si mesmo os meios para se manter com dignidade, e que só em último caso deverá apelar para a caridade; não que a caridade seja porventura um sentimento que avilte o indivíduo que a recebe; sendo um atributo sublime dos grandes corações, o seu exercício nada tem de humilhante (GOODOLPHIM, 1889, p. 32).

Ya en España, consideramos más madrugador el arranque de la acción pública en el ámbito del apoyo social. Así, sobre el mismo fondo del despuntar industrial, se desenvuelve el “Estado Asistencial Residual”, en palabras de Francisco Comín (1996, p. 36). Por tanto, la secular caridad cristiana, y sobre todo las Cajas de Ahorros, a partir de la década de 1830 (coincidente con la propuesta de creación de las Caixas Económicas en Portugal, en 1836, como referimos), motivan los pequeños ahorros a los individuos. La acción benéfica estaba al alcance de aquellos comprobadamente pobres y sin posibilidades de ser autosuficientes, similar a la interpretación del legislador portugués. En lo concerniente a los responsables, o por lo menos a aquellos que asegurarían esta forma de “protoasistencia” social, el Estado delegaba en los organismos locales, en la caridad particular y en las asociaciones de socorros mutuos esa incumbencia,

sin demostrar un efectivo interés político en asumir cualquier función. Esta frágil articulación configura una primera red de protección social, con muchas lagunas, existente en la época.

Siguiendo un hilo conductor, la primera nota legislativa a retener nos remite a 1812, año en que, a través de la primera Constitución, se consagra al inicio del tránsito del control de la beneficencia de la esfera clerical y particular hacia la esfera pública – lo que configura, por tanto, la primera intervención estatal en esta área de la vida social:

La Constitución de las Cortes de Cádiz preveía ya que las casas de misericordia y demás establecimientos benéficos contruidos por el común quedaran en adelante a cargo de los ayuntamientos y que los de patronato particular se rigiesen por su estatuto, pero ejerciendo los jefes políticos de las provincias el derecho de inspección para evitar posibles abusos (MARTÍN, 1967, p. 52).

Esta alteración administrativa quedó institucionalizada a través de la Ley de Beneficencia de 23/01/1822, pasando la asistencia privada a estar dentro del ámbito de los Ayuntamientos: “Se trata de la primera norma general que [...] traza un completo organigrama de la beneficencia pública fundamentado en la autonomía de las corporaciones locales” (MAZA, 1999, p. 30). Más tarde, entre los años 1849 y 1855, a través de dos articulados legales, el sistema mejora su operabilidad, estructurándose en Juntas Provinciales (gestionaban establecimientos destinados, exclusivamente, al tratamiento de enfermedades comunes y a la acogida de trabajadores incapacitados para desempeñar su función) que controlaban las Juntas Municipales (las cuales gestionaban, a su vez, establecimientos orientados a hechos accidentales, asistencia

domiciliaria y a la orientación de los accidentados a las demás tipologías de cuidados). Todas se encuentran sobre la tutela principal de la Junta General de Beneficencia. Se refuerza, de este modo, el papel público y de aquí en adelante pasará a ser el Estado quien fiscalice las actividades e instituciones de asistencia social que adquirirán una característica tendencialmente pública.

No obstante, el cuadro legal definido por el articulado de 1849, relativamente a la toma de las riendas de acciones de beneficencia por parte del Estado, sufre algunos matices, considerando a partir de ahora una intervención conjunta, o por lo menos compartida entre el Estado, que se asume como legislador y coordinador de la acción asistencial, y el sector privado, que vuelve a ser considerado para la acción de apoyo social sobre el terreno. De hecho, el proceso de secularización de la asistencia está, a mediados del siglo XIX, en un punto sin retorno, avanzando decisivamente. El intervalo republicano de 1873-1874 hay también reforzado la creciente relevancia de la protección social, pugnando el republicanismo español por un nuevo cuadro de relaciones laborales y el de la creación de instituciones sociales más eficaces y modernas (SUÁREZ CORTINA, 2006).

Además, en el final de lo siglo XIX, se sentía la presión, contestación de las clases populares para que el Estado se transformara (BARRIO ALONSO, 2021), dando respuesta a la tendencia de los tiempos, la valoración de las clases trabajadoras y, consecuentemente el reconocimiento de sus derechos y necesidades. No obstante alguna evolución en las políticas sociales, los resultados concretos del nuevo formato público-privado de asistencia dejaron mucho que desear, puesto que el segmento de la población que se beneficia de los servicios y cuidados prestados no sobrepasaba el 2% de la población (MAZA, 1999). De este modo se perciba como un fracaso.

Avanzando en la cronología y presentándose la “cuestión social” cada vez más ingente (aunque este asunto fuese considerado, a inicios de siglo, como secundario en las tareas de Estado y en las preocupaciones de los principales actores sociales. (CASANOVA, 2005), en la década de 1880 con la llegada del Partido Liberal al poder se ponía en marcha un proceso de reformas sociales (PERFECTO, 2018), dónde va a resultar, en 1883, por Real Decreto de 5 de diciembre, la Comisión de Reformas Sociales⁷, con el propósito de analizar y proponer resoluciones para los nuevos cuadros económico-sociales que en España se concretizaban. Posteriormente, esta Comisión pasó al Instituto de Reformas Sociales – por Real Decreto de 23.04.1903 –, presentando la intención de estudiar reformas sociales, teniendo como punto de partida la situación efectiva de los trabajadores, preparando proyectos de ley sobre los datos congregados (RODRÍGUEZ, 2003).

En las décadas finales del siglo XIX, las Instrucciones Generales de Beneficencia direccionan o, mejor dicho, definen la acción asistencial del Estado como complementario de la iniciativa particular, en similitud con el caso portugués. Además, se clarifica quién podría beneficiarse de un auxilio estatal, que serían los desvalidos, es decir, los alienados, los incapaces y los enfermos. Así, si perspectiva la evolución de la política social en tres fases distintas: esta, la primera entre 1883 y 1903, que serviría para preparar la legislación laboral, después, entre 1903 y 1907, la apuesta en la previsión, y la tercera, entre 1917 y 1926, con el objetivo de dotar al Estado de un mayor control sobre los problemas sociales, como abordaremos adelante.

Por lo expuesto, damos cuenta de una evolución del papel del Estado frente a los asuntos sociales. ¿Cuáles son, entonces, las razones para esta nueva postura del Estado que se va percibiendo?

⁷ Podemos encarar esta Comisión como la génesis del futuro Ministerio de Trabajo.

Esencialmente, esta nueva conciencia social se inscribe en el marco de la “nacionalización” desarrollada desde el poder central pero implicando los órganos gubernativos provinciales y municipales (BARRIO ALONSO, 2021), y que viene, también, de la creciente necesidad de asegurar el mantenimiento del orden público, asegurando así un control social, bien como la prevención de riesgos para la salud pública, que se veía amenazada por la creciente falta de obreros en las ciudades, muchas veces reducidos a mendigos que hacían proliferar peligrosas e incómodas epidemias (COMÍN, 1996).

En una perspectiva más lata, “entre el individuo como ser social y el Estado, entre lo individual y lo colectivo, mediaba, así, una nueva relación de deberes y obligaciones mutuas que trascendía la antigua noción del “contrato social” del primer liberalismo, cuyo sujeto era el individuo. En ese nuevo marco de un liberalismo «renovado» – el nuevo liberalismo –, el Estado, en su papel de principal fuente de derechos, se presentaba como el garante del bien común, el representante, en suma, de los intereses generales». (BARRIO ALONSO, 2021). Con todo, el Estado liberal español, así como su congénere portugués concretizaran solo alguna atención con aquellos que podrían romper con la “normalidad”, considerando que los individuos resolverían sus problemas por iniciativa propia, o acudiendo a las compañías de seguros o a las recientes asociaciones de socorros mutuos.

En una lectura comparativa, en el tránsito al siglo XX, la protección social provista por el poder público, portugués y español, patentó una preocupación mayoritariamente fragmentaria, fundamentalmente auxiliando a los indigentes y a los portadores de deficiencias físicas y mentales, por lo que el recurso a la asistencia social pública, por lo menos hasta mediados del siglo XX será todavía encarada como un estigma socialmente negativo.

EL DESPUNTAR DEL SIGLO XX, EL TIEMPO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN PORTUGAL Y ESPAÑA

Retratamos el siglo XIX. Observemos el arranque del siglo XX. Prosiguiendo en el campo de la asistencia social en España, es importante darse cuenta que, en términos de organización administrativa, las cuestiones de aquella naturaleza se encuentran centralizadas ahora en la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de Gobernación, a su vez tutelada por el Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad (REAL DECRETO DE 21/03/1909 *apud* MAZA, 1999, p. 22).

Un punto comparativo con la Europa. En el mismo período en que Bismarck ponía en marcha el primer sistema de seguros sociales, en España, la Comisión de Reformas Sociales daba cuenta del profundo descontento de los trabajadores por su situación social:

La medida y el grado de la situación de absoluta inseguridad del obrero español queda perfectamente reflejada en varias de las contestaciones al cuestionario de la Comisión de Reformas Sociales de 1884. En los informes obreros aparece insistentemente la denuncia de la situación de indefensión y desamparo de los “inválidos del trabajo”, a merced, en la mayoría de los casos, exclusivamente de la caridad pública (MONTERO, 1988, p. 251-252).

Entrando en el siglo XX, asistimos en su primer tercio a una nueva postura estatal relacionada con las iniciativas e instituciones privadas de cariz asistencial. Esto es, se percibe ahora que la acción de estas instituciones como fundamental en la respuesta a las dificultades sociales, forjándose un nuevo modelo público-privado

(laico o religioso), invirtiendo, de algún modo, el entendimiento estatal y el escenario de la segunda mitad del siglo XIX.

Podemos avanzar con la idea de que la desprotección, casi desamparo, de las masas populares torna más urgente, para el estado, la necesidad de garantizar la manutención de la estabilidad social de todos aquellos que se podrían dejar captar, seducir por las propuestas ideológicas de la ideología comunista. Además, en el primer tercio del siglo XX se queda claro que las masas se iban politizando a través de asociaciones (ARNABAT MATA, 2019), que, frecuentemente, incluían a mecanismos de protección social. Así, los futuros seguros sociales encuentran aquí una de sus principales motivaciones, la contención. En el transcurso del tiempo, la incapacidad de la beneficencia particular implicó el establecimiento de una asistencia social pública que, por padecer de igual insuficiencia, dará lugar, a su vez, a un nuevo mecanismo de apoyo, el seguro social. Así, paralelamente a las prácticas y políticas asistenciales, el nuevo siglo trae una nueva metodología y arquitectura institucional para el apoyo social, es decir, se camina rumbo a los seguros sociales que surgen «con cierto carácter defensivo para contrarrestar la creciente influencia de la doctrina marxista en las masas de trabajadores» (ALONSO; GONZALO, 1997, p. 69). El siglo XX introducirá la previsión social que, juntamente con la asistencia social constituyeran el binomio sobre el cual se edificará la política social franquista. Se crea, por tanto, en las primeras décadas de 1900, la Previsión Social, sobre tres estructuras de base: el Seguro de Accidentes de Trabajo, promulgado en 1900 y que se constituía en «respuesta al incremento de las lesiones causadas por la introducción de máquinas al compás de la expansión de industrialización» (MARTÍNEZ QUINTERO, 1988, p. 178), y era producto visible de la acción desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales (que pretendía firmar un nuevo compromiso con la sociedad en búsqueda de paz social (BARRIO ALONSO, 2021); el Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908, y el Retiro Obrero, un subsidio de

jubilación por edad, de 1919. Hasta la llegada de la Segunda República, el INP tuvo por función acoger las contribuciones de los funcionarios públicos, profesionales con escasos recursos, pequeños comerciantes (que no ganaran más de 3000 pesetas por año). Cabe destacar que los primeros seguros sociales, anteriores a esta fecha, no se revestían de un cariz obligatorio pues los trabajadores no tenían que inscribirse ni cotizar, siendo así, una protección voluntaria. La contribución necesaria para poder ser titular de un seguro social estaba más allá de las posibilidades financieras de muchos de los trabajadores españoles.

El año 1919 es relevante, tanto para España como en Portugal, en la medida en que ambos países conocen la promulgación de un gran sistema de seguros sociales obligatorios, aunque se comprueba a finales de la década de 1920, un gran avance legislativo en Portugal, rumbo a un amplio modelo de seguros sociales obligatorios. Este tiene motivaciones internas, esto es, deriva en cierta medida de la voluntad del poder político en promover alguna protección a la sociedad. Por otro lado, esta nueva legislación resulta, ciertamente, de las reacciones que se propagan por toda Europa, provocadas por la revolución rusa de 1917, sintiéndose los regímenes liberales presionados a presentar medidas sociales para evitar “perder” segmentos de la sociedad hacia la ideología comunista.

Pero continuemos por el camino de España: se legisló la jornada de trabajo en ocho horas⁸ y se aprobó el primer seguro social obligatorio, el mencionado Retiro Obrero, gestionado por las igualmente creadas Mutualidades. Además: por Real Decreto de 20.11.1919, los seguros de Enfermedad, Maternidad, Accidentes e

⁸ Aunque de dudoso cumplimiento por parte de las entidades patronales, una vez que, posteriormente durante la Segunda República, con la ley de 09.09.1931 (Ley de Jornada Máxima Legal), el Gobierno fija la jornada de trabajo en 8 horas. Este articulado se mantiene en vigor durante todo el Franquismo y llegará hasta la época democrática.

Invalidez son confirmados como propios del INP y de aplicación generalizada a todos los que integrasen la clase social trabajadora, por tanto, los activos. Entre 1919 y 1923, las asociaciones de socorros mutuos conocen un apoyo a nivel financiero proporcionado directamente por el Estado, una vez que, en ese momento, eran estas instituciones las que garantizaban algunos de los subsidios sociales. A nivel institucional y organizativo, data del 08.05.1920 la creación del Ministerio de Trabajo “para unificar el conjunto de servicios sociales distribuidos por diversos ministerios, dotarlos de coherencia y obtener, así, mayor eficacia” (CALLE, 1998, p. 292). Luego en 1922 pasa a denominarse Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Ya dentro de la dictadura de Miguel Primo de Rivera, 1923-1930 (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2018), se instituyó el Consejo Nacional de Trabajo, Comercio e Industria, un órgano consultivo del gobierno, y si determinaba que Instituto de Reformas Sociales se reduciría a quedarse integrado en el Ministerio de Trabajo. Fue Eduardo Aunós (MIRANDA BOTO, 2010) quien, en el liderazgo del Ministerio, promocionó algunos avances en lo social como sean el subsidio para familias numerosas y el Código de Trabajo. Igualmente, durante la dictadura, por el Decreto-ley de Organización Corporativa Nacional, si establecieran, en 1926, las bases para la edificación de la propuesta social más grande del régimen, la organización corporativa de la sociedad, basada en sindicatos controlados por el Estado, las designadas agrupaciones intermedias, basada en los comités paritarios, organismos de mediación entre obreros y patronos (PERFECTO, 1994). Aunós idealizaba la sociedad organizada y bajo el ideal de corporación; además, esto sería alcanzado bajo un Estado ordenador y que, si quería más especializado, más tecnócrata (FERNÁNDEZ RIQUELME, 2010) – está va a ser más una línea paralela de las políticas sociales ibéricas, bajo los regímenes de Franco y Salazar, en un futuro próximo, particularmente en la década de 1950. Volviendo a la evolución legislativa, en 1928, es adoptada la denominación de Ministerio de

Trabajo y Previsión en 1928. De esta evolución resulta claro que el Estado, en el primer cuarto de siglo XX, incrementa su acción en el campo social, legislando, desarrollando una arquitectura con estructuras de encaje y apoyo social, asumiéndose cada vez más como mediador para las relaciones sociales y laborales. Y prosigue... En 1929, se crea el Subsidio de Maternidad para mujeres mayores de 16 años y menores de 50, y que obtienen menos de 4000 pesetas anuales. Las prestaciones pasaban por apoyo médico y farmacéutico, pensión durante 6 semanas después del parto de hasta 180 pesetas, bien como un subsidio de lactancia que podría alcanzar las 50 pesetas (GIRÓN, 1944). Los padres de familias numerosas pasan, igualmente, a disponer de algunos beneficios. En 1931 se organiza un seguro contra las situaciones de Paro Forzoso, además de extenderse la protección legal de las personas que vivían de la agricultura con el Seguro de Accidentes de Trabajo en la Agricultura. Siendo así, el espectro de la protección social coordinada por el Estado, al final de la dictadura Riverista, abarca los accidentes de trabajo, la vejez y la maternidad.

Los años de 1920 y 1930 son conocedores del arranque de un conjunto de seguros sociales de iniciativa estatal por toda Europa, aunque de diferente y escaso alcance y, normalmente, instituidos para remediar una posible situación social gravosa ya existente y no para desarrollar una acción profiláctica. Como ejemplo, los seguros obligatorios de desempleo comienzan en Gran Bretaña en 1911, Italia en 1919, Austria en 1920, Irlanda en 1923, Polonia en 1924, Bulgaria en 1925, Alemania y Yugoslavia en 1927 y en Noruega en 1938. No obstante estos avances legislativos, “em nenhum país se reconhecia qualquer obrigação por parte do Estado de garantir um determinado conjunto de serviços a todos os cidadãos, fossem homens ou mulheres, empregados ou sem trabalho, velhos ou novos” (JUDT, 2009, p. 99).

En la década de 1930, consideramos que los “dois Estados periféricos da Europa do Sul, submetidos a regimes ditatoriais enquadráveis, pelo menos num determinado momento, no fenómeno fascista internacional” (LOFF, 2008, p. 73). Así, la década de 1930 es, para ambos países ibéricos, tiempo de cambio de régimen: en Portugal, y después de un intervalo dictatorial militar, se evoluciona hacia un régimen autoritario fascista de cariz nacional-corporativista (sobre la disgregación del Estado liberal y evolución hacia el Estado autoritario en Portugal véase: CHORÃO, 2010; CRUZ, 1985; FARINHA, 1999; PINTO, 1994; REIS, 1990; ROSAS, 1989 y 1998; ROXO, 2017, TELO, 1980), mientras que España (GIL, 2006) lleva un camino inverso (hasta el realineamiento político-ideológico verificado con el gobierno de Franco), sucediendo a los 7 años de Primo Rivera una Segunda República. Este nuevo escenario político español acarrea repercusiones lógicas a nivel de política social: primeramente, el Decreto Orgánico del Ministerio de Trabajo y Previsión se promulga en noviembre de 1931⁹, lanza bases para el trabajo legislativo de carácter social desarrollado por la Segunda República española, que inspira un espíritu progresista en relación a las políticas de previsión, desarrollando esfuerzos en el sentido de la unificación de los seguros sociales (no concretizada), ampliando el ámbito de varios de los seguros sociales, como el seguro de Retiro Obrero a los agricultores (véase CALVO-MONZANO, 2019) y a los trabajadores domésticos, el seguro de Maternidad, que fue aprobado por decreto de 26.05.1931, pero solamente en vigor a partir de 1 de octubre siguiente. En 1935, este seguro contaba con 741.000 inscritos, y el Retiro Obrero con 415.000 inscritos (JORDANA DE POZAS, 1953). Dado que existía la conciencia de que este seguro era algo muy ambicionado, interna y externamente, el legislador republicano de 1931 promulgó el Seguro Obligatorio de Maternidad. Inicialmente, comienza por asumir que “uno de los compromisos

⁹ Era titular del ministerio, Largo Caballero.

internacionales que tiene España por cumplir es el de la protección a las madres obreras para garantizarles el debido reposo antes y después del parto”. Después de la consideración del contexto económico del Estado y del contexto social de la población objeto, el articulado afirma que no “es peligro alguno para las finanzas del Estado ni para la Economía nacional, ni puede, en fin, detener la noble aspiración generalmente sentida de proteger a las madres y a la infancia de las clases obreras en el trance en que a ellas y a sus hijos les pone el hecho de prestar un gran servicio a la Nación” (LEY de 26 de Mayo de 1931 *apud* MARTÍN VALVERDE *et al.*, 1987, p. 978-979).

Directamente relacionada con la política de orientación social está el factor de producción, el trabajo. Ahora bien, el régimen republicano español declara el trabajo como una obligación social, pero, en concomitancia, declara que “asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna”. Incluso, que:

su legislación social regulará: los casos de seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores (CONSTITUCIÓN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA LEY DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931, ARTÍCULO 46).

La tutela de estos seguros pasa por los ministerios de la Gobernación y de la Instrucción Pública. Ahora bien, regresando al citado seguro, el régimen republicano considera que un seguro contra el desempleo (de Paro) es algo impracticable, por lo que contraponen medidas sueltas, como ayudas caritativas, desprovistas de carácter sistémico, y, en 1931, proyecta y crea la Caja Nacional contra el Paro Forzoso¹⁰ que, en la práctica, apenas serviría para que el Estado apoyase financieramente a las aseguradoras que vendían seguros de desempleo. En 04.07.1932, se elabora el proyecto de ley del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo para los trabajadores de la agricultura y de la industria, siendo el patronato quien podría constituir en cualquier empresa aseguradora privada, en las mutuas patronales, o incluso en la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo: todo el patronato “tiene la obligación de estar asegurado contra el riesgo de accidente de sus obreros que produzca la incapacidad permanente o la muerte de los mismos” (Ley de Accidentes del Trabajo en la Industria *apud* MONTOYA, 1992: 234). Es importante anotar que la República establece sanciones efectivas para las situaciones de desprecio por las leyes de los seguros sociales, a través de la promulgación del decreto de 04.12.1931¹¹, lo que es revelador de la voluntad política de cumplir su programa.

En lo que respecta a la organización institucional, en 1933 la tutela asume la nomenclatura del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, después de haber incorporado los servicios de Sanidad y Beneficencia. En una de las últimas remodelaciones gubernamentales de la República, en 1935, se crea el Ministerio de Trabajo y Justicia, regresando en este año al formato ya experimentado de Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión. Por

¹⁰ Sustituida por la Junta Nacional del Paro (Ley de 25.11.1944).

¹¹ Reglamento para la Imposición y Efectividad de las Sanciones por Incumplimiento de las Leyes de los Seguros, de 04.12.1931.

último, antes de estallar la guerra civil, es aprobada la Ley de Bases del Seguro de Enfermedades Profesionales, en 1936, pero que se verá paralizada por el conflicto, así como el restante esquema de previsión que se estaba edificando. Será, por tanto, verosímil afirmar que la Segunda República organiza un sistema de seguros sociales, aun siendo cierto que con variadísimos problemas de funcionamiento una vez que los referidos seguros operan dentro de una lógica de capitalización, modelo que resultará paralizado por la inflación creciente de esta época en España (Para un conocimiento más profundo sobre la evolución económica de España en los años de 1930 y del período franquista, véase: ESPINA, 2007, p. 101). No obstante algunas líneas de continuidad, la guerra civil representó una ruptura con los entendimientos que venían presidiendo a los rumbos de la política social, lo que implicó igualmente una refundación, que se hará operativa durante el discurrir de los años 1940.

Atravesemos la frontera. En Portugal, el proceso de industrialización tardío, aunque real, vuelve perceptible el creciente desfase entre la asistencia social y los riesgos sociales a los cuales este modelo consigue dar respuesta. Siendo así, de cierta forma podemos afirmar que el modelo asistencial incurre en un anacronismo a la medida en que el siglo XX se perfila. De manera que nuevas y cada vez más complejas cuestiones económico-sociales (pauperización y concienciación de las masas) se van imponiendo. Las premisas están lanzadas para la necesidad de creación de un nuevo modelo de protección social, quizás paralelo y que englobe a la asistencia social, pero necesariamente de mayor rigor funcional y de más profundo alcance – la previsión estatal. Hasta el despuntar del siglo XX, carece Portugal de un cuerpo legislativo que de forma y potencie las actividades de protección social. Ese camino se inicia con la reforma de los servicios de salud y de beneficencia, fechada en 24.12.1901 y firmada por Hintze Ribeiro, que se saldará con la institucionalización de organismos supervisores (Repertição de Beneficência y el Conselho Superior de Beneficência Pública), con

grandes preocupaciones formales con respecto a la higiene, característica de la mentalidad social de la época: “A proposta de lei [...] apresentada [...] pretendia regulamentar e organizar a beneficência pública como função do Estado e introduzir mecanismos de fiscalização e de comprovação das necessidades dos candidatos a essa assistência” (MARTINS, 1999, p. 95). La prueba de la escasa intervención estatal en la esfera de la protección social está en las 286 misericordias existentes durante la primera década del siglo XX. No obstante, los primeros años de esta centuria conocen 134 asilos, en los que se asisten, entre otros, a los desvalidos, mendigos, discapacitados... es decir, al sector no contributivo de la sociedad portuguesa. Estas instituciones albergaban cerca de 8000 individuos (MARQUES; RODRIGUES, 1991). El hecho del Estado emprender acciones en el campo de la protección a la población, implica el establecimiento de varias dinámicas, intrínsecas y extrínsecas al propio Estado: por un lado, los responsables por la delimitación de toda la política y las estructuras que la soportan; por el otro, aquellos que tienen la incumbencia de aplicar la teoría a la realidad (Para la temática de la asistencia social en Portugal (1965-1990) véase: COUTINHO, 1999; RODRIGUES, 1999. Para abordar la evolución y problemática de la seguridad social en Portugal, en los años más recientes, véase: CAMPOS, 2000; Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2002; MATOS, 2014; MOZZICAFREDDO, 1997; SILVA, 2013. Para abordar la evolución y problemática del Estado de Bienestar en España, en los años más recientes, véase: GUILLÉN; LEÓN, 2011; RODRÍGUEZ CABRERO, 2013. Para la evolución de la protección social y el «modelo social europeo» véase: FIALHO, 2018; PACI, 2005; PALIER, 2010; RONCAGLIA, 2005).

Así, la Primera República portuguesa, consubstanciada legalmente en la Constituição de 1911, trae, de hecho, una mayor conciencia del papel social que cabría al Estado, por lo menos a nivel teórico-legislativo. Esto es así pues queda patente la exigua acción

que las instituciones de previsión portuguesas presentan en esta época de cara al aumento de la importancia de la «cuestión social»; por otro lado, el elevado grado de politización que la sociedad portuguesa atraviesa por estos años, particularmente de la masa obrera, cada vez más consciente de su existencia e importancia como actor económico-social y, por tanto, merecedora de mayores derechos cívicos.

Por consiguiente, en estos años se traza una estrategia estatal de previsión, amparada por el modelo social que Bismarck había implementado en Alemania. En 05.06.1883, fue instituido el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo, de enfermedad, de invalidez para los trabajadores que ganasen, anualmente, menos de 2000 marcos repartidos los encargos en dos tercios para el trabajador y un tercio para el empleador. Este seguro se traducía en tratamiento médico hasta un máximo de 13 semanas, asegurando el pago de cerca de tres cuartos del salario. El 06/07/1884, el seguro contra accidentes de trabajo pasó a ser costeadado en su totalidad por las entidades patronales. En las situaciones de invalidez (permanente y total), los trabajadores recibirían un subsidio correspondiente a tres cuartos de su anterior salario, pudiendo ser transmitido a sus familiares directos, esposa e hijos, en caso de fallecimiento. Por último, el 22/06/1889, fue instituida la pensión de jubilación y de invalidez, en un sistema financiado en igual medida por el propio Estado, trabajadores y patronato (MACHTAN, 1999).

La legislação bismarckiana revolucionou a mutualização dos riscos sociais. Fê-lo recorrendo a um fundamento ético e jurídico preciso: o da “responsabilidade objectiva” pelos danos na eventualidade do risco. Ao mesmo tempo, incluiu o Estado entre os parceiros da partilha do risco e subsequente reparação dos correspondentes prejuízos (MENDES, 2011, p. 30-31).

La primera Constitución republicana trae consigo la toma de conciencia y ciertas alteraciones en el ámbito de la asistencia, como se alude en su preámbulo:

A assistência pública é em Portugal uma organização rudimentar. [...] o problema do pauperismo não se resolve pela assistência; mas o da mendicidade deve encontrar nos organismos assistentes meios seguros de eliminação. [...] O pedinte português atesta atraso, passividade e inércia dos poderes públicos, imprevidência e falta de solidariedade social [...]. O presente decreto destina-se a iniciar, sobretudo na capital da República, a experiência de um sistema de assistência pública capaz de tornar desnecessária a quem quer que seja a esmola (Diário do Governo, nº 122, de 26.05.1911: 2130. La cursiva es nuestra. pero el artículo 3º, nº 29º atestigua el “direito à assistência pública”).

En esta reforma se instituye la Direcção-Geral de Assistência, que tiene como función supervisar la totalidad de los organismos públicos de este ámbito, lo que incluye las Misericordias. Y también queda legislada la creación del Fundo Nacional de Assistência y del Conselho Nacional de Assistência Pública para gestionarlo. Así, en 1911 se resuelve la separación entre la esfera de la asistencia y de la salud, cada cual con una respectiva Direcção-Geral.

Es el diputado de la Assembleia Constituinte, Fernão Boto-Machado (1911) quien, por primera vez, propone el establecimiento de seguros obligatorios para las clases trabajadoras. Con todo, la reforma social de la Primera República, es decir, el inicio de la acción estatal tendente a una seguridad social de los trabajadores, sólo se verificará verdaderamente con la Ley 83, de 24/07/1913, que

consagra la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, independientemente de la culpa de los patrones en el accidente (pudiendo estos transferir su carga para una compañía aseguradora), aunque la ley no cubre la totalidad de los trabajadores, pero sí al menos algunos grupos indicados por el articulado:

Terão direito a assistência clínica, medicamentos e indenizações [...] sempre que sejam vítimas dum acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço, os operários e empregados [...] onde se faça uso duma força distinta da força humana (LEY Nº 83, EN DIÁRIO DO GOVERNO, Nº 171, DE 24.07.1913, Art. 1.º, p. 2754).

Tras exponer este derecho, aún se declara que, “As entidades responsáveis pelas indenizações e encargos provenientes dos accidentes de trabalho são: a) As empresas e os patrões que explorem uma indústria; b) O Estado e as corporações administrativas para com os operários ao seu serviço”.

La institucionalización de la previsión social dentro de la esfera del Estado se formaliza con la creación del Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social, a 16 de marzo de 1916. Nuevo ministerio, nuevas competencias, a través de la creación de la Direcção-Geral de Previdência Social e Subsistências, que desempeña la función de relacionarse con los organismos de previsión particular (Ley n.º 494, en Diário do Governo, nº 51 (suplemento), de 16/03/1916, p. 263-264). En palabras de Guibentif, “la création d’un ministère du Travail inaugure un rapport nouveau entre l’opinion et le pouvoir d’Etat, en instituant pour ainsi dire la question sociale comme enjeu des pratiques politiques” (1986, p.

220). De acuerdo al seguimiento cronológico de la Primera República, la dictadura de Sidónio Pais (1917-1918) marca una tendencia de carácter inverso en la reforma de la política social, dándole una formulación descentralizadora.

Como ya aludimos, en 1919 se materializan con leyes las preocupaciones sociales que los republicanos pregonan como pilares en su sistema de valores políticos, a través de una profunda reforma del sistema de protección social, inaugurando la previsión estatal/pública en Portugal, con la institución de un sistema de seguros sociales obligatorios. Este avance legislativo tuvo como impulsores varios factores. A nivel externo, en este mismo año, la Organización Internacional del Trabajo insta a los gobiernos a instituir sistemas de seguros sociales que protegiesen, principalmente, los riesgos laborales. A nivel interno, el país atraviesa uno de sus períodos más agitados, todavía con los rescoldos de la Gran Guerra, en la cual Portugal había participado directamente, así como tras la dictadura de Sidónio Pais. Todo esto contribuye para la efervescencia de la clase obrera, que poco a poco se va politizando y que, así, se torna en un actor social sobre el cual el poder político no puede continuar ignorándolo o menospreciándolo. El paquete social aprobado intentaría contribuir para el apaciguamiento de un país que había derribado el secular régimen monárquico, pero cuyo joven régimen republicano no había encontrado argumentos que lo validasen como ventajoso en el progreso del país.

En 10/05/1919, se publican los decretos-ley número 5636, 5637, 5638, 5639 y 5640 que organizan respectivamente: el seguro social obligatorio de enfermedad, el seguro social obligatorio para los accidentes de trabajo (ahora ampliado a todos los trabajadores por cuenta ajena), y el seguro social obligatorio de invalidez, vejez y supervivencia – por tanto, estos tres decretos iniciales definen las áreas de acción de la legislación republicana. Las Bolsas Sociais de

Trabalho y el Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral crean el marco institucional para cumplir los anteriores.

En lo que concierne al seguro social contra la enfermedad, su implementación en una sociedad que, por la fecha y de acuerdo a su propia articulación, engloba cerca de 2.300.000 ciudadanos que no se encuadran bajo ninguna estructura de seguridad social, «é uma das mais brilhantes conquistas do direito moderno, como medida de eficaz protecção às classes menos protegidas da fortuna e que dão o seu valioso concurso profissional para o desenvolvimento de todas as fontes de riqueza» (Decreto-ley n.º 5636, en Diário do Governo, n.º 98, de 10/05/1919, 8º suplemento, p. 1025). Este extracto demuestra el progresismo que esta medida comporta para la cultura legislativa de la época, a pesar de su casi nulo alcance práctico. Con todo, si las intenciones de tal decreto pueden prever una evolución, las bases en que se fundamenta se vuelven cada vez más anacrónicas e insuficientes para soportar este nuevo sistema: «A base da organização do seguro social obrigatório na doença terá carácter regional, sendo moldada nas instituições da mutualidade livre para socorros na doença. Esta previsão estatal depende mucho de la secular previsão mutualista, sin conseguir, o sin querer, emanciparse de esta. Por consiguiente, los ciudadanos, algunos, tendrán que asociarse a mutualidades para poder aprovecharse de los beneficios sociales: «A inscrição obrigatória com direito a socorros sociais abrange os indivíduos de ambos os sexos dos 15 aos 75 anos, que residam no concelho, que no tenham rendimento anual superior a 700\$00, ou salário ou ordenado correspondente, de qualquer ocupação que exerçam, sendo classificados como sócios efectivos» » (Decreto-ley n.º 5636, en Diário do Governo, n.º 98, de 10/05/1919, 8º suplemento, p. 1027). Desde luego se aprende el carácter parcial que este nuevo modelo propone, estando la mentalidad legislativa aún lejos de querer encuadrar el todo social en un esquema de protección.

El decreto 5637 establece el seguro contra accidentes de trabajo, de alguna forma fortaleciendo, casi legitimando y, sobre todo, confiriendo un alcance poblacional más bien ecléctico a la Ley 83, de 1913. Uno de los mayores propósitos de este texto legal pasa por la ampliación de la responsabilidad a todas las entidades patronales, universalizando la responsabilidad por el accidente en el trabajo. Los trabajadores inscritos en este seguro tendrán derecho a asistencia médica (con internamiento o ambulatorio), medicación e indemnizaciones, conforme a las situaciones. (Decreto-ley nº 5637, en Diário do Governo, nº 98, de 10/05/1919, 8º suplemento, art. 2º y ss., p. 1035-36)

Con el decreto 5638 se instituyen los seguros de invalidez y de vejez. Aquí, el Estado reconoce que la mayoría de la población activa está adscrita al sector primario (agricultura, pesca, explotación minera, entre otros), área de la economía nacional que, para una gran parte de la masa trabajadora rural, no proporciona sustento suficiente, y mucho menos amparo después de la entrada en la fase pasiva de la vida laboral (por edad o por incapacidad física), que casi nunca llegaba. Serían beneficiarios de esta protección social todos aquellos que no estuvieran inscritos en asociaciones de socorros mutuos con cobertura de los mismos riesgos que el sistema estatal preveía, ni que superasen más de 700\$00 anuales.

La reforma de 1919 instituye las Bolsas Sociais de Trabalho que desempeñarán la función de dar a conocer e informar a las entidades patronales la mano de obra desempleada y/o las posibles carencias de trabajadores en determinadas áreas laborales, contribuyendo, de este modo, para una creciente empleabilidad:

e a República, cimentando assim as bases dessas importantes instituições de economia e previdência, afirma mais uma vez a alta compreensão dos seus destinos em todos os ramos da administração do

Estado, preparando as classes laboriosas a melhor entrada para a conquista das suas justas reivindicações, num espírito de paz, de equidade e justiça! (Decreto-ley nº 5639, en Diário do Governo, nº 98, de 10/05/1919, 8.º suplemento, p. 1045).

Por último, encuadrando e institucionalizando todo este torrente legislativo, se crea el Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, formalizado por el decreto ley 5640. Integrado en el Ministerio de Trabajo, sus atribuciones son las de ejecutar, coordinar y supervisar todo el conjunto de articulados sobre los seguros sociales obligatorios enunciados, las Bolsas Sociales de Trabajo, así como los organismos de previsión social obligatoria y libre, entre otras – es decir, una fiscalización de toda la red de previsión portuguesa (Decreto-ley n.º 5640, en Diário do Governo, n.º 98, de 10/05/1919, 8.º suplemento, p. 1047).

En cuanto a la gestión de esta red de seguros, en lo relativo al seguro social de enfermedad, este sería administrado por una red de mutualidades instituidas a nivel provincial; en el caso del seguro contra accidentes de trabajo este esclarecimiento es más confuso, pero es el Estado o el patronato quien asegurará su gestión y garantía; en el seguro de invalidez, vejez y supervivencia, este se fundamenta en una lógica de cotización, gestionada por el interés público. Este “sistema” de previsión social se financiaría mediante las contribuciones de los ciudadanos activos y de las respectivas entidades patronales, bajo la supervisión estatal que dirigiría el régimen dentro de un principio de capitalización. De todas las medidas mencionadas, apenas el Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral entra en funcionamiento. El Ministerio del Trabajo desaparece en 25/11/1925 y el Instituto será integrado en el Ministerio de las Finanzas (Decreto-ley nº 11.996, de 29.07.1926, en Diário do Governo, nº 166, de 31/07/1926: 897-898), habiendo funcionado hasta 1933, año en que se preconizará la

creación del Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, extinguindo el anterior. (Decreto-ley nº 23.053, de 23/09/1933, art. 44º, p. 243).

En conclusión, y siguiendo un discurso contemporáneo y elogioso en defensa propia sobre las reformas sociales republicanas, «Portugal ocupa hoje na Europa o primeiro lugar, entre os países que mais completa legislação social decretaram a favor das populações trabalhadoras» (Circular do Conselho de Administração do Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios e de Previdência Geral, de 17/06/1919 *apud* LEAL, 1998, p. 108-109). El primer republicanismo impuso al Estado la toma de conciencia como protagonista, edificando, por lo menos en teoría, al estado social. Con todo, años más tarde, el legislador estado-novista reflexionará sobre la reforma republicana así:

Autêntica improvisação, animados da mais generosa mas da mais ingênua das intenções, os decretos de 1919 organizavam o seguro para todos os trabalhadores, sem distinção de profissão, de sexo ou de idade. Equivaliam a simples declarações de princípios que se destinavam, afinal, a não passar do papel (ABC DO SEGURO SOCIAL, 1949, p. 51).

La realidad es que, durante la Primeira República habían sido creadas las bases legales de un sistema de protección social, “instituyendo a lei das 8 horas e os seguros obrigatórios para pensões e indemnizações nos casos de doença, velhice, invalidez, sobrevivência, acidentes de trabalho, embora limitados aos operários com baixos rendimentos” (RAMOS, 2001, p. 542-543). A pesar de la estructura ahora establecida, este sistema no llegará a ser implementado. Ya durante el Estado Novo se apuntaban las causas del fracaso del sistema de 1919:

A falta de preparação do público para a execução de medida de tão alta envergadura, visto a realização depender da colaboração de todos e não apenas da ação dos funcionários; a insuficiência das reservas da Nação para cobrir encargos enormes; a falta de espírito de solidariedade para entender e amar com entusiasmo o que se decretava; e a entrega ao Estado dum serviço que exigia larga burocracia e que havia ainda de ser exagerada em harmonia com a nossa tendência tradicional (RODRIGUES, 1943, p. 212)

Apurando el análisis, el revolucionario sistema de seguros sociales de 1919 no granjea empatías ni dinámicas movilizadoras por parte del proletariado, ni tampoco de las entidades empleadoras: “faltavam aos governos os meios práticos de compeliem o patronato à efectivação das medidas decretadas, sobrando, pelo contrário, aos patrões os modos de se subtraírem à lei, a escamotearem ou a desprezarem abertamente” (MARQUES; RODRIGUES, 1991, p. 210-211).

Todo el clima de profunda inestabilidad económica y política contribuye para que el paso de la teoría a la práctica no sea concretizado con el pragmatismo conveniente, por lo que la profunda reforma de la legislación social portuguesa se quedó en la simple declaración de intenciones. Destáquese que el primer sistema de pensiones global es armado en 1929, con la institución de la Caixa Geral de Aposentações, que extiende sus beneficios sociales a aquellos que son funcionarios públicos (PEREIRA, 2000, p. 5-6). El período de la Dictadura Militar marca el desinterés político por la implementación de las reformas sociales hace mucho legisladas. Con todo, en 1932 surge la institución del subsidio de desempleo en Portugal para los trabajadores de los sectores de la industria y de los servicios (Decreto-ley nº 21.699, de 19/09/1932, en Diário do Governo, nº 230, de 30/09/1932, p. 1975-1986). Este se encuadra en

la Caixa de Auxílio aos Desempregados. No obstante, “a resolução do problema do desemprego parecia depender mais da reanimação da vida económica do que da existência de um subsídio. A caixa de auxílio aos desempregados surgia, assim, com um papel supletivo e os (seus) fundos destinavam-se a ser empregues produtivamente e só em casos últimos ou extremos a ser distribuídos sob a forma de ajuda monetária” (PATRIARCA, 1995, p. 171). El patronato no encara positivamente esta medida del entonces ministro de Finanzas, Salazar, argumentando el carácter propiciador de la ociosidad, vicios y malos hábitos que tal protección social podría fomentar. Más allá de esta visión (o su falta), a los patrones del comercio y de la industria les pasa a ser exigida una contribución de un 1% en beneficio del fondo de sustentación de este subsidio, lo que realmente también pesaría en la postura patronal. Con rigor, hasta 1935 (Ley n.º 1884, en Diário do Governo, n.º 61, de 16/03/1935, p. 335-387), cuando se pone en marcha el sistema de seguros sociales obligatorios, la protección social se compone de una asistencia privada, alguna estatal y por el conjunto de las asociaciones mutualistas, lo que redundaba en una parcialidad, después incapacidad, de la acción protectora, distante de un modelo a escala nacional.

Como balance, la tan profunda reforma social de 1919 no pasa de la superficie. Así, este vacío legislativo tuvo, si no otros, un gran mérito en el proceso histórico de construcción de una visión social para Portugal: fue el anuncio de la implicación directa del Estado, que evolucionará hacia un carácter social (RODRIGUES, 1999). Con rigor, ni la previsión mutualista, ni la asistencia social pública liberal, ni los seguros sociales obligatorios republicanos, se constituyen en sistemas de protección universales, ya sea en Portugal o en España. El individuo está siempre obligado a la reunión de un conjunto de prerrequisitos para poder disfrutar de los beneficios que los mencionados “sistemas” proporcionarían: en el caso de la asistencia social, una falta de recursos económicos demostrados, y en el caso de la previsión, unas contribuciones efectuadas. En

Portugal, el sistema de seguros sociales obligatorios republicano será totalmente desacreditado en los análisis retrospectivos producidos por el Estado Novo. Sin embargo, dentro de la amalgama de “analistas republicanos”, mostramos a Manuel Rodrigues, ideólogo destacado del régimen salazarista, que, en 1939, afirma: «não se regressa ao sistema maciço dos seguros sociais obrigatórios, não porque fosse errado mas por ser demasiado dispendioso e pouco eficiente» (1949, p. 208). En la misma línea, pero para el régimen español, Franco afirma en 18 de julio del 1937, relativamente al trabajo social desarrollo por la República, que “España no estaba retrasada en lo social. Las leyes no eran malas, pero se ejecutaban mal” (p. 55).

CONCLUSIÓN

En definitiva, en Portugal y España a lo largo del siglo XIX, la asistencia social ha continuado principalmente como una función privada y local, ajena al interés y a la acción central del Estado, pero, en las primeras décadas del XX, el poder político de los países ibéricos ha tenido que aceptar que la asistencia social no podría seguir siendo una responsabilidad cuasi exclusiva de las familias y de los individuos. El desarrollo del Estado implicaba ahora una tomada de posición, aunque esta materializó sobre todo en las nuevas leyes de carácter social, pero mucho menos traducida en la realidad de los cuidados asistenciales. Los Estados van a institucionalizar la asistencia social bajo el formato de previsión social, en la que los Estados se ofrecen para organizar legalmente el funcionamiento de un conjunto de seguros sociales, aunque para ellos no iban a contribuir.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. **Memórias da Alma e do Corpo a Misericórdia de Setúbal na Modernidade**. Viseu: Palimage Editores, 1999.

ALONSO, J. M.; GONZALO, B. **La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1997.

ARNABAT MATA, R. **Asociaos y seréis fuertes: sociabilidades, modernizaciones y ciudadanías en España, 1860-1930**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.

BARRIO ALONSO, Á. “Reforma social, nacionalización, (y ¿democratización?) en España: del reformismo a la política social (1880-1924)”. In: BARRIO ALONSO, Á.; APARICIO, A. H. Y.; SUÁREZ CORTINA, M. (eds.). **Latidos de nación: Europa del sur e Iberoamérica en perspectiva histórica**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2021.

BONIFÁCIO, M. F. **A Monarquia Constitucional (1807-1910)**. Lisboa: Texto Editores, 2010.

CAETANO, M. **Constituições Portuguesas**. Lisboa: Verbo, 1986.

CALLE, M. D. “El sinuoso camino de la política social española”. **Historia Contemporánea**, n. 17, 1998.

CALVO-MONZANO JULIÁN, M. “La implantación del Retiro Obrero en el campo español: dificultades y resistencias durante su etapa de gestación (1917-1921)”. In: ESPINO JIMÉNEZ, F. M.; CALVO-MONZANO JULIÁN, M. (coords.). **La Problemática de**

la tierra en España durante la historia contemporánea. SEVILLA: Egregius Ediciones, 2019.

CAMPOS, A. C. **Solidariedade Sustentada:** Reformar a Segurança Social. Lisboa: Gradiva, 2000.

CASANOVA, J. **La Iglesia de Franco.** Barcelona: Editorial Crítica, 2005.

CHORÃO, L. B. **A crise da República e a Ditadura Militar.** Lisboa: Sextante Editora, 2010.

COMÍN, F. “Las Formas Históricas del Estado de Bienestar: el Caso Español”. ALVAREZ-MIRANDA, B. **Dilemas del Estado de Bienestar.** Madrid: Fundación Argenteria, 1996.

COMISSÃO DE TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL. **A Reforma da Segurança Social, contributos para o estudo da Lei de Bases.** Lisboa: Assembleia da República, 2002.

CORREIA, F. S. “Algumas Efemérides Referentes a Legislação sobre Assistência em Portugal”. **Boletim da Assistência Social**, n. 13, 1944.

COUTINHO, M. M. **A Assistência Social em Portugal. 1965/1971:** um Período Charneira. Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social, 1999.

CRUZ, M. B. “A revolução nacional de 1926: da ditadura militar à formação do Estado Novo”. **Revista de História das Ideias**, vol. 7, 1985.

DIAS, G., “Igreja, Igrejas e Culto”. *In*: MARQUES, J. S. A. H. O. (org.). **Nova História de Portugal**. Lisboa: Editorial Presença, 2004.

DICI - Divulgação, Informação e Cooperação Internacional. **ABC do Seguro Social**. Lisboa: D.I.C.I., 1949.

ESPINA, Á. **Modernización y Estado de Bienestar en España**. Madrid: Fundación Carolina, 2007.

FARINHA, L. **O Revirralho**: Revoltas Republicanas contra a Ditadura e o Estado Novo (1926-1940). Lisboa: Editorial Estampa, 1999.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S. “Política, Autoridad y Trabajo. Eduardo Aunós y Estado corporativo en España”. **La Razón Histórica: Revista hispanoamericana de História de las Ideas**, n. 10, 2010.

FIALHO, J. “Estado (quase) sociais: Desafios prospetivos para o modelo social europeu”. **Café com Sociologia**, vol. 7, n. 1, 2018.

FRANCO, F. “... en entrevista al director de ‘ABC’ a 18 de julio de 1937, en Salamanca”. *In*: FRANCO, F. **Palabras de Franco**. Bilbao: Editora Nacional, 18.07.1937.

GIL, J. **La II República**. Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. “La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera”. **Estudios Históricos**, vol. 31, n. 64, 2018.

GIRÓN DE VELASCO, J. A. **Orientaciones Sociales del Gobierno**: discurso ante el pleno de las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1944. Madrid: ENP, 1945.

GOODOLPHIM, C. **A Previdência**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1889.

GUIBENTIF, P. “Avatars et dépassement du corporativisme. Le développement de lá sécurité sociale au Portugal”. **Colloque sur l’Histoire de la Sécurité Sociale, Montpellier, 1985**. Paris : Association pour l’Étude de l’Histoire de la Sécurité Sociale, 1986.

GUILLÉN, A. M.; LEÓN, M. **The Spanish Welfare State in the European Context**. Surrey: Ashgate, 2011.

JORDANA DE POZAS, L. **Los Seguros Sociales en España de 1936 a 1950**. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1953.

JUDT, T. **Pós-Guerra. História da Europa desde 1945**. Lisboa: Edições 70, 2009.

LEAL, A. S. “O Mutualismo”. *In*: NEVES, I. (coord.). **Temas de Segurança Social**. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

LOFF, M., “**O Nosso Século é Fascista!**”: O Mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945). Porto: Editora Campo das Letras, 2008.

LOPES, M. A. “Os Pobres e a Assistência Pública”. *In*: MATTOSO, J. (org.). **História de Portugal**. Lisboa: Editora Estampa, 1998.

MACHTAN, L. “A Construção do Estado Social Alemão e a Política Social de Bismarck”. **Ler História**, n. 37, 1999.

MARQUES, A. H. O. “Conjuntura”. *In*: MARQUES, A. H. O.; SERRÃO, J. (orgs.). **Nova História de Portugal**. Lisboa: Editorial Presença, 2004.

MARQUES, A. H. O.; RODRIGUES, L. N. “A Sociedade e as Instituições Sociais”. *In*: MARQUES, A. H. O.; SERRÃO, J. (orgs.). **Nova História de Portugal**. Lisboa: Editorial Presença, 1991.

MARTÍN VALVERDE, A. *et al.* **La Legislación Social en la Historia de España de la Revolución Liberal a 1936**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987.

MARTÍN, R. **La Asistencia Social como Servicio Público**: Guía de Actividades Públicas Asistenciales. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1967.

MARTÍNEZ QUINTERO, E. “El Nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez entre la previsión y la beneficencia”. *In*: PINILLA, M. P. L. H. (org.). **De la Beneficencia al Bienestar Social**: Cuatro Siglos de Acción Social. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1988.

MARTINS, A. **Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

MATOS, M. **O Estado-Providência em Portugal e as Políticas Sociais**: avaliação da implementação das cantinas sociais. Lisboa: ISCTE, 2014.

MAZA, E. **Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)**. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.

MENDES, F. R. **Segurança Social**: O Futuro Hipotecado. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MENDES, J. A. “As Camadas Populares Urbanas e a Emergência do Proletariado Industrial”. In: MATTOSO, J. (org). **História de Portugal**. Lisboa: Editora Estampa, 1998.

MIRANDA BOTO, J. M. “Los Ministros de Trabajo entre 1920 y 1936. Un ensayo de prosopografía laboral”. **Dereito**, vol. 19, n. 1, 2010.

MONTOYA, A. **Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)**. Madrid: Editorial Civitas, 1992.

MOZZICAFREDDO, J. **Estado Providência e Cidadania em Portugal**. Oeiras: Celta Editora, 1997.

PACI, M. **Nuovi lavori, Nuovo Welfare**. Bolonha: II Mulino, 2005.

PALIER, B. **A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PATRIARCA, F. **A Questão Social no Salazarismo 1930-1947**. Lisboa: INCM, 1995.

PEREIRINHA, J. A. **Política Social: Formas de actuação no contexto europeu**. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

PERFECTO, M. A. “Politica Social y regeneracionismo en la Dictadura de Primo de Rivera”. **Studia Zamorensia**, n. 1, 1994.

PINTO, A. C. **Os Camisas Azuis: Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal, 1914-1945**. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

PREFECTO, M. A. “Corporativismo y Política Social en España. Orígenes y Evolución”. **Estudos Históricos**, vol. 31, n. 64, 2018.



RAMOS, R. “A Politização da Vida Portuguesa”. In: MATTOSO, J. (org.). **História de Portugal**. Lisboa: Editora Estampa, 2001.

REIS, A. “Ascensão e consolidação do Estado Novo: a ordem económica e social entre o desenvolvimento e a estagnação: controlo ideológico e resistência cultural: sob a égide dos valores conservadores”. In: REIS, A. **Portugal Contemporâneo**. Lisboa: Publicações Alfa, 1990.

RODRIGUES, E. V. *et al.* “A pobreza e a exclusão social – teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras do Porto**, vol. 9, 1999.

RODRIGUES, F. **Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal**. Lisboa: ISSS, 1999.

RODRIGUES, M. **Igualdades e Desigualdades: Problemas Sociais (Questões Políticas)**. Lisboa: Editora Ática, 1943.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. **El Estado de Bienestar en España diez años después del inicio de la Gran Recesión**. Madrid: Fundación Foessa, 2013.

RODRÍGUEZ, M. J. “Concepto y Antecedentes de la Seguridad Social”. In: RODRÍGUEZ, M. J.; GORELLI, J.; VÍLCHEZ, M. (orgs.). **Sistema de Seguridad Social**. Madrid: Editorial Tecnos, 2003.

RONCAGLIA, A. **II Mito della Mano Invisibile**. Roma-Bari: Editori Laterza, 2005.

ROSAS, F. “A crise do Liberalismo e as origens do Autoritarismo Moderno e do Estado Novo em Portugal”. **Penélope**, n. 2, 1989.

ROSENDO, V. O Mutualismo em Portugal, Dois séculos de História e suas Origens. Lisboa: Montepio Geral, 1996.

ROXO, R. L. Representações do 28 de maio de 1926 na Imprensa da Época. Lisboa: ISCTE, 2017.

SILVA, F. C. (org.). Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma perspectiva comparada. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

TELO, A. J. Decadência e Queda da I República. Lisboa: A Regra do Jogo, 1980.