

5tas. Jornadas Uruguayas de Historia Económica

Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio 20: Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo

El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936.

La evolución de las tasas de cobertura

Sergio Espuelas

sergio.espuelas@ub.edu

Universitat de Barcelona

1. Introducción¹.

La aparición de los seguros sociales en la década de 1880 en Alemania supuso un hito importante para el desarrollo del Estado del Bienestar. A partir de ese momento, los seguros sociales fueron poco a poco difundiéndose al resto de países europeos y se inició un proceso de creciente intervencionismo estatal en materia de política social. El seguro de desempleo fue, sin embargo, el último en ser aprobado en la mayoría de países europeos. Autores como Rimlinger (1971), Flora y Alber (1987), o Ambrosius y Hubbard (1992) coinciden en señalar que éste era el seguro social más alejado de la ideología liberal, y que por tanto, se tardó más tiempo en aceptar que el paro no tenía por qué ser voluntario. También se considera que el seguro de desempleo se aprobó más tarde porque implicaba dificultades técnicas adicionales, ya que las crisis económicas podían poner en peligro la solvencia del sistema, al aumentar bruscamente el número de beneficiarios y reducir simultáneamente el de contribuyentes. Por último, según Lindert (2004) los programas sociales más redistributivos, como el seguro de desempleo, son los que generan más controversias en torno a su aplicación, lo que también podría explicar el retraso en su aprobación.

En cualquier caso, el desempleo se fue convirtiendo en un problema creciente en las economías europeas a medida que avanzaba el proceso de industrialización y se generalizaba el trabajo asalariado, tanto en la industria como en la agricultura. El problema se hizo especialmente evidente en el periodo de entreguerras, cuando el impacto de la Gran Depresión azotó la economía estadounidense y la economía europea mostró serias dificultades para recuperarse de

¹ De este trabajo se han presentado versiones preliminares en la sesión preparatoria del IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, (Carmona, Sevilla, octubre de 2007); en el IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica (Murcia, septiembre de 2008); y el curso *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, organizado por la Institución Fernando el Católico (Zaragoza, noviembre de 2008). Quiero agradecer a todos los participantes las observaciones y comentarios recibidos, y especialmente a Francisco Comín, Alfonso Herranz, y los editores de este libro por sus enriquecedoras observaciones.

la I Guerra Mundial y finalmente se vio sumergida en la crisis internacional. Las largas colas de parados esperando para cobrar un subsidio en aquellos países donde los trabajadores gozaban de algún tipo de protección contra el desempleo constituyen, de hecho, una de las imágenes más características de este periodo, y no por casualidad un editorial del *Times* lo calificaba en 1943 como “*la enfermedad más extendida, insidiosa y destructiva de nuestra generación*”, únicamente superada por la guerra (citado en Hobsbawm, 1995).

La preocupación de los poderes públicos por el problema del desempleo es, sin embargo, anterior al periodo de entreguerras. Por un lado, las obras públicas se habían venido utilizando desde tiempo atrás, como un mecanismo tradicional para combatir el desempleo estacional en la agricultura, y para luchar contra los efectos de las malas cosechas, plagas y otras adversidades climatológicas (Alber 1987). Sin embargo, como William Beveridge mostró para el caso inglés en su informe *Pleno empleo en una sociedad libre* (1989 [1944]), éstas fueron también utilizadas para amortiguar la fluctuación cíclica y estacional de la demanda de trabajo en la industria, y sobre todo fueron ampliamente utilizadas en muchos países europeos durante el periodo de entreguerras (Alber, 1987; Ritter, 1991; Crew, 1998).

Por otro lado, alrededor de 1900 surgieron en países como Francia, Austria, Bélgica, Alemania y Gran Bretaña las primeras oficinas de colocación (Ambrosius y Hubard, 1992) con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, tratando de conectar mejor la oferta y la demanda de trabajo, reduciendo así el desempleo *friccional*². Estas oficinas fueron, mayoritariamente, de carácter municipal, excepto en Gran Bretaña, donde gracias a la Ley de 20 de septiembre de 1909, se creó un sistema de colocación gestionado y financiado por el Estado, de carácter centralizado y gratuito (Fraser 2003). No obstante, las oficinas de colocación tan solo podían, en el mejor de los casos, reducir la duración del desempleo, si conseguían mejorar la fluidez en el funcionamiento del mercado de trabajo, pero en ningún caso suponían una solución al problema de la falta de ingresos.

De hecho, antes de la introducción del seguro público de desempleo, el único sistema de protección social de que disponían los trabajadores eran los seguros y la asistencia que ofrecían muchos sindicatos, y en algunas ocasiones las sociedades de socorros mutuos. En algunos países éstos llegaron a alcanzar un desarrollo considerable, como por ejemplo, Alemania, que en 1912 contaba con 2.371.256 asegurados (González y Oyuelos, 1914: pp. 258 y 260), o Gran Bretaña, que en 1908 contaba con 1.473.593 miembros de sindicatos con derecho al subsidio de desempleo (Harris, 2004: p.85). El principal inconveniente, sin embargo, de este sistema de protección social era su incapacidad para garantizar la protección a amplias capas de trabajadores. Según Beveridge (1989 [1944]), aquellos que estaban cubiertos por los sindicatos británicos eran mayoritariamente trabajadores cualificados, sobre los que el desempleo tenía además una incidencia mucho menor que sobre los trabajadores descualificados. De forma que muchos desempleados permanecieron sin protección, incluso en los países donde este sistema alcanzó mayor desarrollo, como Alemania o Gran Bretaña.

Las primeras iniciativas que surgieron en Europa para crear sistemas de protección públicos contra el paro provienen del ámbito municipal. Según un estudio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT en adelante) publicado en 1929, las ciudades

² Según McConnell et al. (2003), una situación de *paro friccional* es aquella en la que “*no todos los demandantes activos de empleo han encontrado o aceptado todavía un empleo y no todos los empresarios han cubierto sus vacantes*”. (p. 564-565).

suizas de Berna (1893), San Galo (1895) y Basilea (1899) fueron pioneras en este sentido, aunque su ejemplo se difundió rápidamente fuera de sus fronteras, a ciudades alemanas como Colonia (1896). Sin embargo, el éxito de estas iniciativas fue limitado, al menos si lo comparamos con el que, poco después, tendría el llamado *sistema de Gante*, en alusión a la ciudad belga del mismo nombre que lo estableció en 1901, y que rápidamente se convirtió en un modelo para la mayoría de países europeos (Alber, 1987).

El modelo de Gante no era muy diferente de los que previamente se habían ensayado en las ciudades suizas y alemanas. Básicamente consistía en la creación de Cajas o Fondos de Paro municipales, financiados por el ayuntamiento, que subvencionaban a los sindicatos y asociaciones mutuas que ofrecían un seguro de paro a sus socios. Era, por tanto, un seguro voluntario subvencionado por los poderes públicos, donde la subvención pública era proporcional a las prestaciones satisfechas por los sindicatos a sus socios en paro (dicha subvención oscilaba habitualmente entre un 50 y un 75 por ciento de las prestaciones percibidas por los desempleados). Tras el primer año de funcionamiento, la ciudad de Gante contaba ya con 13.000 asegurados frente al paro (OIT, 1929), lo que sin duda supuso un éxito considerable, que a su vez ayuda a explicar por qué varios países europeos no tardaron en copiar el *modelo de Gante*, pero esta vez, para aplicarlo a nivel estatal en lugar de municipal. Los países pioneros en ese sentido fueron Dinamarca (1907), Francia (1905) y Noruega (1906), seguidos poco tiempo después por Holanda y Finlandia (véase cuadro 1), dando lugar a la aparición en Europa de los primeros sistemas públicos de protección contra el desempleo de ámbito estatal, financiados por el Estado, y basados, como hemos visto, en las subvenciones concedidas a los sindicatos.

[cuadro 1]

El verdadero impulso en materia de legislación contra el desempleo se produjo, sin embargo, después de la I Guerra Mundial, cuando la desmovilización de los soldados en el frente y las dificultades económicas del periodo de entreguerras hicieron del desempleo un problema creciente. Pero este impulso vino, además, acompañado de un cambio en el modelo de seguro dominante; ya que, desde entonces, la mayoría de países europeos optaron por crear sistemas de seguros obligatorios en lugar de voluntarios. El primer país en crear un seguro de este tipo fue Gran Bretaña, gracias a la *Nacional Insurance Act* de 1911, y a partir de 1919 le siguieron Italia, Austria, Alemania, Polonia, Bulgaria y Yugoslavia (cuadro 1). A pesar de que hubo variaciones importantes entre las diferentes legislaciones nacionales, todos los sistemas de seguro obligatorio compartieron ciertas características comunes. Inicialmente no ofrecieron protección al conjunto de la población activa, sino que estuvieron limitados a los trabajadores asalariados de ciertos sectores industriales con ingresos anuales inferiores a un determinado nivel, y solo con el tiempo la cobertura se fue ampliando al resto de sectores y niveles salariales hasta incluir también a los trabajadores asalariados agrícolas (Alber, 1987;

Instituto Nacional de Previsión (INP), 1928b)³. La financiación dependía de las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores, más las subvenciones del Estado; y Estado; y a diferencia del seguro voluntario (donde la gestión recaía sobre los sindicatos y sindicatos y mutuas), el seguro obligatorio era gestionado por el Estado a través de una Caja de Paro o algún otro organismo o agencia estatal especializada.

En cuanto a las prestaciones, éstas tenían una duración limitada y un nivel máximo inferior al salario habitual. Para tener derecho a ellas era necesario un periodo mínimo de cotización previa, así como un periodo de carencia sin derecho a prestación desde el momento del despido, y los trabajadores en paro debían registrarse obligatoriamente en oficinas de colocación (vinculadas a las entidades aseguradoras) y aceptar el trabajo que allí les ofreciesen. Estas condiciones, sin embargo, no eran exclusivas de los sistemas de seguro obligatorio. En los sistemas de seguro voluntario, las prestaciones satisfechas por los sindicatos debían cumplir unas características similares (fijadas en cada caso por los poderes públicos) y en caso contrario perdían el derecho a la subvención oficial (Alber, 1987; González y Oyuelos, 1914).

El propósito de estas medidas era evitar posibles abusos por parte de los trabajadores, o lo que los economistas llaman problemas de *riesgo moral*. En el caso del seguro de desempleo los más habituales consistían en la pasividad en la búsqueda de empleo, o la reanudación fraudulenta del trabajo sin dejar de percibir la prestación. De hecho, los objetivos del seguro de desempleo, ya fuese obligatorio o voluntario, fueron en todo momento garantizar cierto nivel de protección económica frente al paro, pero sin que esto supusiese un desincentivo a la búsqueda de empleo.

Sin embargo, estos objetivos no siempre se alcanzaron en la práctica. Como veremos a continuación, en el caso español, el seguro de desempleo se aplicó con cierto retraso respecto a la mayoría de países europeos y además tuvo un impacto muy limitado en cuanto número de asegurados se refiere. En ese sentido, el objetivo de este capítulo es tratar de señalar algunas de las claves que ayuden a explicar este fenómeno. Con este fin se ofrece en el siguiente apartado una síntesis de los orígenes históricos del seguro de desempleo y de las primeras medidas de lucha contra el paro aplicadas en España, hasta llegar a la aprobación del seguro de desempleo durante la II República. En el tercer apartado, se describen las principales características de dicho seguro; y en el cuarto se analiza el impacto que éste tuvo, prestando especial atención a la evolución financiera del seguro y, sobre todo, a la evolución de las tasas de cobertura, para compararlas con la evolución que éstas siguieron en otros países europeos. Finalmente, en el quinto y último apartado se presentan las principales conclusiones.

2. Los orígenes del seguro de desempleo en España.

Los orígenes de la política social en España datan de finales del siglo XIX, cuando la llamada *cuestión social* cobra un especial protagonismo y aparecen las primeras corrientes reformistas. La creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) en 1883

³ La exclusión de los trabajadores agrícolas era habitual en los sistemas de seguro obligatorio debido a las dificultades que existían para identificar el paro agrícola, ya que éste normalmente estaba entrelazado con situaciones de subempleo y paro encubierto (Ray 2000). Sin embargo, en los seguros basados en el modelo de Gante normalmente no existía ningún tipo de limitación, aunque también es cierto que los trabajadores agrícolas no acostumbraban a crear mutuas para prevenir el riesgo de desempleo (véase INP 1928b).

fue, en ese sentido, el primer paso hacia su institucionalización. El principal objetivo de la CRS era estudiar y proponer soluciones para mejorar el bienestar de la clase obrera, y especialmente desde 1890 llevó a cabo una intensa actividad preparando proyectos legislativos para el gobierno en materia de política social (De la Calle, 2004). Entre los diferentes proyectos en que ésta participó se encuentra la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que creó el seguro de accidentes, y que tal como ha señalado Comín (1996), fue la encargada de abrir el camino a los seguros sociales en España.

En relación al desempleo, los orígenes de la preocupación pública es, sin embargo, algo posterior. Autores contemporáneos como Adolfo Buylla (1910) los situaron alrededor de 1905 y 1906, años en que el paro provocado por la crisis agraria captó como nunca la atención pública, y el gobierno central destinó una gran cantidad de recursos a la promoción de obras públicas para combatir el desempleo (Espuelas 2008a). Éstas medidas fueron, sin embargo, de carácter excepcional. De hecho, las obras públicas no fueron bien vistas por los reformistas de la época, ay que en general, se consideraba que no contribuían a solucionar el problema, sino que tan solo lo apaciguaban momentáneamente. En palabras del Vizconde de Eza, presidente de la *Sociedad Española para el Estudio del Problema del Paro*, éstas no eran más que “*un verdadero reparto de limosnas, que no a otra cosa quedan reducidas, en último término, esas obras públicas (...) remedios de momento a los cuales se acude para evitar una cuestión de orden público*” (Eza, 1910: p.10).

Por el contrario, las oficinas de colocación y el seguro de desempleo se situaron, desde un primer momento, en el centro de las principales propuestas en materia de lucha contra el paro. Las oficinas de colocación se consideraban importantes en sí mismas para reducir el desempleo *friccional*, provocado por la mala organización del mercado de trabajo. Pero también se les asignaba un valor instrumental. Una vez aprobado el seguro, se veían útiles para evitar posibles abusos por parte de los trabajadores. Según González y Oyuelos (1914: p.110) éstas proporcionaban “*un medio de comprobación del paro verdaderamente involuntario*”, ya que si un asegurado rechazaba el empleo que le ofrecía la oficina de colocación automáticamente revelaba que no estaba en situación de desempleo de forma involuntaria. Por ultimo, se consideraba que podían ser útiles para recopilar estadísticas que aportasen la información necesaria para los cálculos actuariales del seguro (González y Oyuelos, 1914; Eza, 1910).

En cuanto al seguro, se consideraba que éste era el mejor mecanismo para ofrecer protección frente a las situaciones de paro y garantizar unos ingresos mínimos. Las palabras de Adolfo Buylla (1910: p. 69) son un ejemplo elocuente, en ese sentido, cuando afirmaba que el seguro de desempleo se encargaría de: “*garantizar al obrero que no sería víctima de la necesaria consecuencia de la presente organización social de la industria, las tremendas crisis periódicas y las más terribles todavía sobrevenidas de pronto, sin anuncios o por causas extraordinarias e imposibles de prever. Será este seguro (...) el mejor y más eficaz antídoto contra la miseria involuntaria*”. Se pensaba, por tanto, que el mercado de seguros (con más o menos intervención estatal) podría solucionar los problemas del mercado de trabajo. Asimismo, se consideraba al seguro como un mecanismo económico que además tenía la ventaja de implicar a los propios afectados (mediante las cuotas que debían aportar) en la solución del problema. Por último, los reformistas sociales en España fueron más partidarios del seguro voluntario,

basado en el modelo de Gante, que del seguro obligatorio. Consideraban que la gestión y el control sería más eficaz, ya que “*los miembros del sindicato o sociedad serán inspectores celosísimos, en su propio interés, de las causas que motiven el paro de sus compañeros*” (González y Oyuelos, 1914: p. 267). Y en cualquier caso, valoraban como un aspecto positivo el hecho de que el seguro voluntario (al ser gestionado por los propios sindicatos) implicase menos costes para el Estado (Eza, 1913; González y Oyuelos, 1914). Únicamente en los periodos de mayor conflictividad política se mostraron partidarios del seguro obligatorio. Una visión, por otro lado, perfectamente coherente con la ideología liberal predominante durante el periodo.

En cualquier caso, los avances en materia de legislación contra el paro, fueron, sin embargo, muy poco significativos. En el caso de las oficinas de colocación, las medidas tomadas por el gobierno antes de 1931 consistieron, en un primer momento, en autorizar a crear bolsas de trabajo a determinados organismos públicos, como las cámaras agrícolas y de comercio (Real Decreto de 14 de noviembre de 1890, y Ley de Bases de 29 de julio de 1911). Más tarde, se obligó a las Cámaras Agrícolas de las ciudades y principales pueblos de Andalucía y Extremadura a crear bolsas de trabajo (Real Decreto de 12 de junio de 1919), y la Real Orden de 29 de septiembre de 1920 creó bajo la dirección e inspección del Ministerio de Trabajo un Servicio General de Colocación y otro de Estadística de la oferta y la demanda de trabajo. Sin embargo, la actividad de estos organismos fue prácticamente nula (Soto, 1989).

Durante los años veinte se llevó a cabo una política algo más activa y se destinaron recursos públicos a subvencionar las oficinas de colocación que ofreciesen sus servicios gratuitamente y que cumpliesen ciertos requisitos. Sin embargo, las subvenciones que se entregaron con este fin no llegaron a superar nunca las 10.000 pesetas anuales, por lo que la eficacia de estas medidas fue muy limitada (Posada, 1924). Hubo que esperar a los años de la II República para que se aprobase la creación de un sistema público de colocación a escala nacional, gracias a la *Ley relativa a la Colocación Obrera* de 27 de noviembre de 1931. El papel de estas oficinas fue, sin embargo, muy limitado, ya que muy pocos empresarios y trabajadores utilizaron sus servicios (Soto 1989, Espuelas 2008b). El servicio de estadística, en cambio, parece que fue más efectivo. De hecho, gracias a él se obtuvieron en 1933 las primeras estadísticas fiables sobre la evolución del desempleo en España (Balcells, 1971).

Las primeras medidas relacionadas con el seguro de desempleo se remontan a poco después de la Semana Trágica, coyuntura política que Martínez Quinteiro (1990) considera clave en ese sentido. Concretamente, en marzo de 1910, el entonces Ministro de Fomento, Fermín Calbetón, aprobó un decreto que encargaba al Instituto Nacional de Previsión⁴ (INP) la preparación de un anteproyecto de ley para organizar un seguro (voluntario) de desempleo. Por otro lado, en 1917, coincidiendo de nuevo con un periodo de intensa conflictividad social, el Vizconde de Eza, Ministro de Fomento de turno, convocó una Conferencia sobre Seguros Sociales, que contó con representación de empresarios y trabajadores, donde se acordó crear un seguro obligatorio de desempleo, precedido, eso sí, de un periodo previo de transición de seguro voluntario (INP, 1917). Sin embargo, ninguna de estas medidas fue aprobada.

Años después, en marzo de 1919 el gobierno liberal del Conde de Romanones aprobó un seguro de desempleo basado en el modelo de Gante, que no llegó a aplicarse por

⁴ Organismo oficial creado en 1908 para gestionar el seguro de vejez o de pensiones, que terminaría gestionando el conjunto de los seguros sociales.

falta de dotación presupuestaria (INP, 1928a; Posada, 1924), y que finalmente fue derogado por una Real Orden del 8 de agosto de 1921. El mismo año de 1919, el gobierno aprobó una Real Orden el 22 de septiembre, encargando de nuevo al INP un estudio de anteproyecto de ley para crear un seguro de desempleo. Sin embargo, las discrepancias entre los representantes de los trabajadores y los representantes de la patronal en el seno del INP retrasaron mucho la elaboración del proyecto. Dada esta situación, y presionado por la situación de conflictividad social, el gobierno aprobó en la Ley de Presupuestos de 1922 una partida para crear un Fondo de Paro con el que subvencionar a los sindicatos y mutuas que ofreciesen a sus socios el seguro de paro, hasta que el INP tuviese listo el proyecto definitivo (Cuesta, 1988).

Las bases para gestionar estos recursos se sentaron en el Real Decreto de 27 de abril de 1923, y se trataba, de una medida similar, o inspirada al menos, en el modelo de Gante. Finalmente, ante el persistente retraso del INP y presionado por la coyuntura política, el entonces Ministro de Trabajo, Joaquín Chapaprieta, presentó en 1923 un proyecto de seguro obligatorio, que no pudo, sin embargo, ser aprobado antes del golpe de Estado del General Primo de Rivera. La Dictadura supuso, además, la paralización de los trabajos de preparación del seguro de desempleo en el seno del INP (Cuesta, 1988). Así como la congelación del decreto de abril de 1923. Tal como ha señalado Comín (1996), tan solo a partir de 1928, cuando ésta empezó a dar muestras de debilidad se retomaron de nuevo los trabajos de preparación en el INP, gracias a la Real Orden de 25 de abril, que encargó a dicho instituto un nuevo proyecto de seguro de desempleo. Asimismo, la Real Orden de 31 de diciembre de 1927 reestableció el fondo de subvenciones creado al amparo del decreto de abril de 1923.

El alcance de estas medidas fue, sin embargo, muy limitado. Por un lado, el seguro de desempleo no fue aprobado mientras permaneció la Dictadura. Por otro, las subvenciones concedidas al amparo del decreto de abril de 1923 fueron muy reducidas. En 1923 éstas supusieron un total de 45.663 pesetas; mientras que en 1929 y 1930 supusieron 70.000 y 62.127 pesetas respectivamente (Posada, 1924; INP, 1934). En consecuencia, en el momento de proclamarse la II República, las obras públicas de carácter tradicional, normalmente financiadas por los ayuntamientos (muchas veces con el objetivo de evitar problemas de orden público), junto a otras formas de protección tradicional, más humillantes quizás, como los comedores públicos o *cocinas económicas*, y el reparto de pan, o incluso la ayuda en metálico en la plaza del pueblo, continuaban siendo las estrategias de lucha contra el paro más utilizadas (Rodríguez Labandeira, 1991; Balcells, 1971).

Como sucedió en otros ámbitos de la política social, el seguro de desempleo tuvo que enfrentar obstáculos muy importantes. La oposición patronal fue posiblemente el más importante de ellos. Desde el principio, ésta mostró su rechazo en el seno del INP, especialmente en el caso del seguro obligatorio. Tan solo en periodos de intensa conflictividad social, como por ejemplo en la Conferencia de 1917, se mostró dispuesta a aceptar el seguro obligatorio, aunque no sin mostrar ciertas reticencias (Cuesta, 1988; Martínez Quinteiro, 1990). Esta resistencia, sin embargo, no parece haber sido tan fuerte en otros países europeos. Al menos en los casos de Alemania y Gran Bretaña, una parte importante de los empresarios, especialmente en los sectores intensivos en capital, terminaron apoyaron la creación del seguro de desempleo a pesar de la oposición mostrada inicialmente (Hellwig, 2005; Mares, 2003). Es difícil ofrecer una explicación satisfactoria en ese sentido,

pero es posible que el predominio de la pequeña empresa en España explique, al menos parcialmente, la mayor resistencia de la patronal española.

El movimiento obrero, por su parte, también mostró algunas reticencias. Las dificultades y la lentitud con que se desarrolló la política social en España, debido, en buena medida, a la debilidad de los gobiernos reformistas y a la presión ejercida por la patronal, dificultó la integración del movimiento obrero en el sistema político de la Restauración, y contribuyó, por tanto, a consolidar las posiciones de inspiración revolucionaria (Bengoechea, 1994; Castillo, 1991-92; Barrio, 1997). En líneas generales, el movimiento anarquista, partidario de la acción directa y la negociación sin intermediarios con los empresarios, mostró una amplia desconfianza hacia la intervención del Estado. Mientras que las organizaciones de inspiración socialista se mostraron favorables, e incluso exigieron la introducción de reformas sociales. En el caso concreto del seguro de desempleo, el movimiento anarquista no contó con representación en los órganos paritarios del INP, y por tanto, no participó en los diferentes proyectos de preparación del seguro de desempleo. El movimiento socialista, en cambio, sí que participó. En ocasiones, sus representantes se mostraron críticos por considerar las medidas insuficientes, pero en general, apoyaron las reformas relacionadas con el seguro de desempleo (Cuesta, 1988).

En cualquier caso, la presión ejercida por el movimiento obrero parece haber sido positiva. Los periodos de mayor actividad legislativa parecen coincidir con los años en que el movimiento obrero fue más activo y la conflictividad social más intensa. De alguna manera, esto parece coincidir con lo sucedido en otros países europeos. De hecho, según Hicks (1999), los países que en 1920 habían sido capaces de introducir tres de los cuatro seguros sociales más importantes (accidentes, jubilación, enfermedad, y desempleo), eran los que contaban con un elevado nivel de movilización de la clase obrera (es decir, elevado nivel de representación política o elevadas tasas de afiliación sindical). En España, sin embargo, el movimiento obrero fue relativamente débil a lo largo de todo el periodo analizado. Quizás, junto a la Dictadura de Primo de Rivera, esto ayude a explicar por qué España no se incorporó a la oleada que permitió aprobar el seguro de desempleo en muchos países europeos durante los años veinte (véase cuadro 1).

3. Descripción del seguro de desempleo creado en la II República.

Durante los años de la II República se dio finalmente la coyuntura política que hizo posible la creación del seguro de desempleo. A diferencia de lo que había sucedido en periodos anteriores, el Gobierno Provisional de la República, presidido por Niceto Alcalá-Zamora, no continuó posponiendo durante más tiempo la aprobación del seguro, ni encargó un nuevo proyecto al INP. Simplemente se aprobó el seguro a partir del proyecto que el INP ya había preparado en 1928. Es muy posible que la presencia socialista en el gobierno fuese determinante en ese sentido (Samaniego 1988). De hecho, antes incluso de las elecciones de junio de 1931, el gobierno aprobó gran cantidad de medidas en materia de política social, la mayoría de ellas de la mano del entonces Ministro de Trabajo, el socialista Francisco Largo Caballero (véase Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1932).

En cualquier caso, el 25 de mayo de 1931 se aprobó un Decreto para crear *un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo*, que dio lugar a la creación del primero seguro de desempleo en España. El seguro que se

aprobó estaba basado en el modelo de Gante. De forma que se creó un Caja o fondo de subvenciones, a la que se llamó *Caja Nacional contra el Paro Forzoso* (dependiente orgánicamente del INP), que se encargaría de gestionar las subvenciones del Estado a los sindicatos y asociaciones mutuas que ofreciesen el seguro de paro a sus socios.

Para poder tener derecho a la subvención, los sindicatos y mutuas debían ser previamente reconocidas como entidades primarias por la Caja Nacional, para lo que era necesario que cumpliesen una serie de requisitos. No podían tener ánimo de lucro, debían llevar en cuentas separadas los fondos destinados a la previsión contra el paro, y estaban obligadas a aceptar la intervención e inspección de la Caja Nacional para que ésta pudiese comprobar el cumplimiento del reglamento y hacer un seguimiento de la utilización de los fondos públicos. Por otro lado, la Caja Nacional en ningún caso podría subvencionar directamente a los trabajadores parados sino que debería hacerlo a través de las entidades primarias reconocidas. Asimismo, el reglamento de la Caja Nacional estableció que las subvenciones serían entregadas mensualmente a las entidades primarias reconocidas en función de las indemnizaciones o subsidios de paro que éstas previamente justificasen haber pagado durante el mes anterior. La subvención oficial se fijó inicialmente en un 50% de la indemnización abonada por las entidades primarias a sus socios en paro. No obstante, este porcentaje podía ser variado por el Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Caja Nacional, pero siempre dentro de un límite mínimo del 30% y un máximo del 100%. Se consideraba que de esta manera el gobierno podía incentivar o desincentivar la incorporación de nuevas entidades al sistema, fijando una subvención elevada cuando el número de éstas fuese reducido, o bien fijando una subvención menor cuando el número fuese mayor (INP, 1928c: p. 33).

Por otro lado, además de gestionar las subvenciones del Estado, la Caja Nacional también asumía el pago de las cuotas de los seguros sociales obligatorios vigentes en aquel momento (Retiro Obrero Obligatorio y Seguro Obligatorio de Maternidad) correspondientes a los trabajadores desempleados. La Caja Nacional se encargaría, asimismo, de gestionar el *Fondo de Solidaridad* creado para subvencionar a las mutuas o sindicatos de aquellos sectores donde el riesgo de desempleo fuese especialmente elevado, y donde, previsiblemente, la afiliación sería más baja porque las primas serían más elevadas. La financiación de este fondo dependía de las aportaciones obligatorias de las entidades primarias reconocidas (que debían aportar un 5 por ciento de los fondos que durante el mes anterior hubiesen ingresado en sus cajas con destino a la previsión contra el paro) y de las bonificaciones de la Caja Nacional por el mismo importe que previamente hubiesen ingresado dichas entidades (INP, 1931).

Por último, la Caja Nacional debía encargarse también de las tareas de propaganda y difusión del proyecto, así como de asesorar al gobierno y a otras instituciones que tuviesen como objetivo luchar contra el desempleo. Debía colaborar, asimismo, en la elaboración de estadísticas y estudiar la organización definitiva del seguro, ya que el sistema de libertad subsidiada se planteaba como una etapa de transición previa al seguro obligatorio (Véase Decreto de 25 de mayo de 1931).

Los recursos necesarios para el funcionamiento de la Caja Nacional procederían de los créditos consignados en los presupuestos del Estado, de los

donativos y subvenciones de entidades públicas o privadas, y de los productos y rentas de los fondos que la Caja Nacional estaba encargada de administrar. También formaban parte de sus fondos las aportaciones que, como vimos anteriormente, las entidades primarias debían hacer al *Fondo de Solidaridad*.

El seguro no era, por otro lado, de cobertura universal. Los beneficiarios del seguro serían los trabajadores asalariados (excepto funcionarios y servicio doméstico) de entre 16 y 65 años, cuya remuneración no superase las 6.000 pesetas anuales. No se excluyó, sin embargo, a ningún sector industrial en particular, ni a los trabajadores agrícolas. La prestación no podía ser superior al 60 por ciento del salario habitual y tenía una duración máxima de 60 días. Para tener derecho a ella era obligatorio llevar asegurado en una mutua o sindicato más de seis meses y permanecer al menos durante 6 días sin empleo antes de percibir la prestación. Los trabajadores también estaban obligados a apuntarse a la bolsa de trabajo correspondiente y podían perder el derecho a la prestación si no aceptaban “*la colocación adecuada que autorizadamente ofrezca la oficina de colocación*”⁵. La legislación republicana fue, no obstante, bastante permisiva en ese sentido, ya que no obligaba a aceptar los trabajos que implicasen cambio de residencia o profesión, o que hubiesen quedado vacante por huelga o cierre patronal. Permitía, incluso, rechazar un trabajo si el salario era inferior al considerado normal o habitual en el sector⁶. De hecho, la definición de paro forzoso adoptada por la legislación republicana (y por tanto, aquella que daba derecho a la prestación) fue bastante amplia. Concretamente, se definió como el producido por causas ajenas a la voluntad del trabajador que no encuentre una ocupación adecuada a su trabajo habitual. No obstante, como era habitual en otros países europeos, el desempleo producido por conflicto laboral, ya fuese huelga o cierre patronal, quedó excluido de la cobertura del seguro (INP, 1933).

4. El impacto del seguro de desempleo en la II República.

4.1. El funcionamiento del seguro

Según el reglamento de la Caja Nacional, el seguro de desempleo debía entrar en funcionamiento el 1 de enero de 1932, pero no lo hizo hasta el 1 de abril de 1932, cuando entraron en vigor los presupuestos de 1932 y se dotó a la Caja Nacional de la financiación necesaria. Desde ese momento, se produjo un crecimiento constante del número de asegurados, pasando de 49.983 asegurados en 1933 a 103.207 en mayo de 1936 (véase cuadro 2). Sin embargo, esta cifra seguía siendo muy baja, representando en 1936 tan sólo un 1,19 por ciento de la población activa total⁷.

[cuadro 2]

⁵ Reglamento de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, Decreto de 30 de septiembre de 1931.

⁶ Según el Reglamento de la Caja Nacional (Decreto de 30 de septiembre de 1931), el salario normal o habitual, era el que “en virtud de acuerdo del Comité Paritario, contrato colectivo o costumbre de la localidad, rija en el lugar de residencia del beneficiario para la jornada legal de los de su profesión y categoría”.

⁷ Porcentaje estimado a partir de los datos de población activa de Nicolau (2005).

El importe global de las prestaciones concedidas a los trabajadores desempleados también experimentó un crecimiento constante, pasando de 1.644.129,99 pesetas en 1932 a 4.706.625,14 en 1935 (véase cuadro 3). Lo mismo se puede decir del número de entidades primarias reconocidas, que se vio ampliado de 72 a 171; así como del número de provincias con alguna entidad acogida al sistema, que fue aumentando ininterrumpidamente desde 1932. En ese sentido, las provincias que alcanzaron las cifras de asegurados más elevados fueron Madrid, Barcelona, Vizcaya, Guipúzcoa y Santander, todas ellas con un marcado carácter industrial y urbano (véase cuadro 4).

[cuadros 3 y 4]

En cuanto a las subvenciones concedidas por la Caja Nacional, en el cuadro 5 se puede ver que éstas experimentaron un crecimiento constante entre 1931 y 1935, pasando de 604.045 a 1.975.621 pesetas. Este crecimiento se explica en parte por el crecimiento en el número de asegurados al que nos referimos anteriormente. Sin embargo, las mejoras introducidas por la Ley de 7 de julio de 1934 también fueron importantes. Éstas aumentaron las subvenciones de la Caja Nacional de un 50 a un 75 por ciento de las prestaciones satisfechas por las entidades primarias y amplió la duración máxima de éstas de 60 a 90 días⁸. En la práctica, ambas medidas, supusieron un aumento sustancial de las subvenciones recibidas por las mutuas y sindicatos. Con ellas se pretendía incentivar la incorporación de nuevas entidades primarias al sistema. Sin embargo, el crecimiento de las subvenciones de la Caja Nacional no siempre fue acompañado de un crecimiento paralelo en la dotación presupuestaria, lo que en 1935 provocó un saldo negativo de 542.287'82 pesetas, que la Caja Nacional pudo compensar sólo gracias al saldo positivo de los dos primeros años (véase cuadro 5).

[cuadro 5]

El cuadro 5 también muestra como el importe satisfecho en concepto de cuotas de los seguros sociales obligatorios de vejez y maternidad también experimentó un crecimiento constante, duplicándose en los cuatro años de funcionamiento de la Caja Nacional. Por último, el Fondo de Solidaridad que, como vimos anteriormente, fue creado para favorecer la incorporación de entidades primarias con elevados niveles de riesgo, tuvo una trayectoria más irregular. Por un lado, la ley de julio de 1934, mencionada anteriormente, redujo de un 5 a un 1 por ciento el importe que las entidades primarias debían abonar al Fondo de Solidaridad, lo que supuso una reducción de los costes de entrada y permanencia en el sistema, y por tanto, un incentivo para la incorporación de nuevas entidades. Sin embargo, eso también suponía una reducción de los ingresos del Fondo de Solidaridad. Para

⁸ En la Ley de 7 de julio de 1934 simplemente se preveía un aumento del máximo anual de duración de la prestación. Fue el Consejo de la Caja Nacional el que fijó el nuevo máximo en 90 bonificaciones anuales.

compensar dicha pérdida, y dado que dicho Fondo no gozaba aún de la entidad suficiente (en dos años escasos de funcionamiento los fondos acumulados eran muy limitados), esa misma ley aprobó la concesión de un crédito de 1 millón de pesetas, que la Caja Nacional debía destinar a fines similares a los del Fondo de Solidaridad, es decir, a conceder *ayudas especiales* a las entidades primarias que tuviesen un elevado número de asegurados en paro, con el objetivo de facilitar su incorporación al sistema. Sin embargo, dicha subvención no llegó a hacerse efectiva, y las 124.030 pesetas que la Caja Nacional gastó con ese fin provocaron ese año un déficit por el mismo importe con cargo a la partida de *auxilios especiales* (véase cuadro 5). No obstante, en 1935 se concedió una dotación presupuestaria de 216.666 pesetas destinada a dicha partida que permitió compensar el déficit del año anterior.

Por otro lado, en 1935 se introdujeron nuevas medidas para facilitar la ampliación del número de asegurados. Por un lado, se modificó, a petición del Consejo de la Caja Nacional, el artículo 20 del reglamento para que fuese suficiente “*pertenecer a una profesión cualquiera que ella sea, con una antelación no inferior a seis meses*”⁹ para cobrar la prestación, en lugar de tener que haber estado afiliado durante un mínimo de seis meses a una entidad primaria. Por otro lado, la ley de 25 de junio de 1935 trató de extender el sistema de *libertad subsidiada* más allá de las entidades primarias de base estrictamente mutualista o sindical, haciendo posible que se creasen “*Fondos o Cajas de paro forzoso (...) por los jurados Mixtos, Conferencias Nacionales de industria u otros organismos paritarios*”¹⁰. Posiblemente, el objetivo de esta medida era compensar el escaso desarrollo que tenían en España las asociaciones que cubrían el riesgo de desempleo¹¹. Sin embargo, esta medida no tuvo demasiado éxito. Tan solo 5 Jurados Mixtos respondieron a las cartas enviadas por la Caja Nacional y se adhirieron al sistema (INP, 1936).

Por último, también en 1935, el gobierno recortó a la mitad, de 127.000 a 63.500 pesetas anuales, el presupuesto destinado para los gastos de mantenimiento y propaganda de la Caja Nacional, lo que unido al déficit del Fondo de Subvenciones provocó inmediatamente la protesta de ésta, que en las conclusiones de la memoria del año 1935 afirmaba que “*si se quiere que la Caja Nacional siga cumpliendo la misión para que fue creada, es absolutamente indispensable que se amplíe, en lo procedente, su consignación presupuestaria, puesto que con la vigente no hay posibilidad material de atender, no ya sus probables necesidades en un futuro muy próximo, sino tampoco las que el presente reclama*” (INP, 1936: p. 51).

4.2. Los resultados de la Caja Nacional: ¿un problema de presupuesto?

Como se indicaba en el apartado anterior, el número de asegurados experimentó un crecimiento constante desde la creación del seguro en 1931. Sin embargo, en 1936 el número de asegurados continuaba siendo reducido: 103.207 según la última cifra conocida (cuadro 2), que representaban tan sólo un 1,19 por ciento de la población activa total. Inicialmente, se podría pensar que la falta de dotación presupuestaria fue la causa de estos

⁹ Decreto de 18 de septiembre de 1935.

¹⁰ Ley de 25 de junio de 1935.

¹¹ En ese sentido parecen apuntar las palabras del Ministro de Trabajo en los debates sobre la Ley cuando afirmó: “*el poder público sencillamente estimula a la ciudadanía para que se multipliquen estas entidades de tipo paritario y veamos la manera de que el mayor número posible de obreros que estén en paro normal no vayan a recargar el paro extraordinario*” (Diario de Sesiones, 11 de junio de 1935).

malos resultados. Como ha señalado Comín (1996: p. 274) “*las realizaciones de la Caja fueron meramente simbólicas. Su presupuesto nunca superó los dos millones de pesetas, por lo que los subsidios y bonificaciones concedidos a las entidades aseguradoras fueron cantidades insignificantes*”.

De hecho, en el cuadro 3 puede observarse que en 1934 y, especialmente, en 1935, el Fondo de Subvenciones tuvo un saldo negativo. Además, los pocos datos de que disponemos para 1936 parecen indicar que el ritmo de crecimiento del número de entidades primarias reconocidas seguía en aumento. En mayo de 1936 el importe de las subvenciones satisfechas a lo largo de los cinco primeros meses de 1936 ascendía ya a 1.025.000 pesetas (INP, 1936: p.51), lo que pone de manifiesto que sin un incremento de la dotación presupuestaria, la Caja Nacional no habría podido seguir financiando el sistema. En este sentido, la Ley de 25 de junio de 1935 había previsto un aumento de 1.350.000 pesetas en la cantidad que cada año se asignaba a la Caja Nacional en los presupuestos generales del Estado, pero incluso esa cantidad habría sido insuficiente para financiar el sistema ya que, si en 1936 el importe de las subvenciones hubiese experimentado un crecimiento similar al de 1935, habría sido necesario un presupuesto de cerca de 3.000.000 de pesetas para mantener equilibrado el Fondo de Subvenciones. En cualquier caso, es evidente que era necesario un aumento considerable de la dotación presupuestaria para que, en un futuro, el seguro pudiese continuar desarrollándose.

Sin embargo, a pesar de que el saldo del Fondo de Subvenciones de los años 1934 y 1935 fue negativo, la Caja Nacional en ningún momento llegó a dejar de cumplir sus obligaciones con las entidades primarias, ya que el importante saldo positivo acumulado en los años 1932 y 1933 le permitió cubrir el déficit de los años posteriores. El gráfico 1 presenta la evolución global del Fondo de Subvenciones y permite apreciar cómo el importe de las subvenciones satisfechas por la Caja Nacional entre los años 1932 y 1935 en ningún momento llegó a igualar (o superar) la dotación presupuestaria de la Caja Nacional. En otras palabras, nada parece indicar que la Caja se hubiese visto obligada a dejar de conceder subvenciones a las entidades primarias por falta de presupuesto. Es cierto, sin embargo, que desde 1934 las subvenciones satisfechas a las mutuas y sindicatos crecieron más rápidamente que su dotación presupuestaria. Esto implica que en un futuro habría sido necesario un aumento de la dotación presupuestaria, pero en ningún caso significa que hubiese supuesto un problema hasta ese momento.

[gráfico 1]

Por otro lado, tampoco parece que la Caja Nacional se hubiese visto obligada a recortar las subvenciones, debido a la falta de dotación presupuestaria. De hecho, desde 1934, las subvenciones que la Caja Nacional concedía a las mutuas y sindicatos, lejos de disminuir, aumentaron de un 50 a un 75%. El objetivo del gobierno con esta medida era incentivar la adhesión de nuevas entidades primarias al sistema. No parece, por tanto, que el desarrollo del sistema se hubiese visto limitado porque las subvenciones hubiesen sido excesivamente reducidas. De hecho, generalmente, las subvenciones concedidas en los sistemas inspirados en el modelo

de Gante eran de un 50 por ciento (Alber, 1987) y, en cualquier caso, éste sistema pretendía bonificar el esfuerzo ahorrador que previamente hubiesen realizado los propios trabajadores, para no convertir el seguro en una medida asistencial. En otras palabras, si bien es cierto que las subvenciones podrían haber sido algo superiores (incluso de un 100 por ciento, límite máximo que preveía el reglamento) difícilmente podían haber sido *mucho* mayores sin vulnerar el espíritu del modelo de Gante.

La misma ley de 1934 que aumentó las subvenciones de un 50 a un 75%, también amplió la duración de las prestaciones (de 60 a 90 días máximos anuales) y redujo la aportación obligatoria al Fondo de Solidaridad para que un mayor número de entidades pudiese acogerse al sistema. Asimismo, en 1935 se introdujo una modificación en el artículo 20 del reglamento que flexibilizaba los requisitos mínimos de afiliación a las entidades primarias para que un mayor número de trabajadores pudiese beneficiarse del seguro, sin necesidad de esperar a llevar seis meses afiliado a alguna entidad aseguradora. Todo ello pone de manifiesto que la Caja Nacional tampoco trató de obstaculizar el acceso al derecho a la bonificación sino que, por el contrario, proporcionó cada vez más facilidades.

También es cierto por otro lado, que durante el segundo bienio republicano, el gobierno no hizo efectivo el millón de pesetas que según la Ley de 1934 debió haber asignado a la Caja Nacional, y que en 1935 redujo, incomprensiblemente, el presupuesto de “mantenimiento y propaganda” a la mitad. Sin embargo, estos hechos no parecen responsables de los modestos resultados alcanzados por el seguro de paro. Como hemos visto, la Caja Nacional pudo incluso aumentar las subvenciones concedidas a los sindicatos con el presupuesto efectivamente disponible. Sin embargo, lo que sí ponen de manifiesto estos hechos es la poca sensibilidad social que, en la práctica, mostró el gobierno durante el segundo bienio republicano. Actitud que contrasta con el claro impulso recibido por la política social durante el primer bienio republicano cuando Largo Caballero estuvo al frente del Ministerio de Trabajo (Samaniego, 1993). Por otro lado, no cabe duda que de haber continuado esa tendencia el sistema habría sido inviable en el futuro.

En resumen, no parece que, con el presupuesto efectivamente disponible, la *Caja Nacional contra el Paro Forzoso* se hubiese visto obligada en algún momento a dejar de satisfacer las subvenciones correspondientes a las entidades primarias, a conceder subvenciones cada vez más reducidas o a incrementar las dificultades para obtener el derecho a ellas. Sino todo lo contrario: aumentó la cuantía de las subvenciones y su duración y redujo los requisitos para tener derecho a ellas. No parece, por tanto, que éstas fuesen las causas de que las realizaciones de la Caja Nacional fuesen meramente simbólicas, lo que no significa que el Gobierno no mostrase, en algunos momentos, cierto desinterés por la situación financiera de la Caja Nacional.

4.3. *Los resultados de la Caja Nacional: ¿un problema de sistema?*

Si las restricciones presupuestarias no parecen haber sido el problema fundamental del seguro de desempleo, ¿cuáles fueron entonces las causas de su escasa implantación? Para responder a esta pregunta es interesante comparar la evolución del seguro voluntario en España con lo ocurrido en otros países europeos. En el cuadro 6 puede observarse que, en líneas generales, todos los países con seguro obligatorio tenían tasas de cobertura elevadas, especialmente aquellos que, como Gran Bretaña o Alemania, lo habían aplicado

con mayor éxito. En cambio, entre los países que habían optado por el seguro voluntario se aprecian diferencias importantes. Mientras que algunos de ellos, como Francia y Finlandia, y en menor medida Noruega, tenían porcentajes de asegurados realmente bajos, otros, como Dinamarca, Bélgica o Suiza, presentaban resultados similares a los de aquellos países que, como Irlanda, Italia o Austria, habían optado por introducir un sistema de seguro obligatorio, aunque sin tanto éxito como Gran Bretaña o Alemania.

[cuadro 6]

Como vimos anteriormente el modelo de Gante, o de seguro voluntario, consistía en subvencionar a los sindicatos y mutuas que ofrecían seguro de paro a sus socios. En consecuencia, el éxito del seguro voluntario, basado en el modelo de Gante, varió considerablemente de unos países a otros, en función de la aceptación que éste despertó entre los sindicatos. Alber (1987) ha señalado, en ese sentido, que los países como Francia o Noruega donde el movimiento sindical se opuso a la introducción del seguro por miedo a que la intervención estatal pusiese en peligro la autonomía sindical¹², el seguro voluntario subvencionado fue un fracaso. Sin embargo, aquellos otros países como Dinamarca donde los sindicatos tenían una amplia implantación y recibieron favorablemente el seguro se obtuvieron mejores resultados. Algunos observadores contemporáneos también percibieron la importancia de estos factores. Por ejemplo, Luís Jordana de Pozas (1928: p. 39) aseguró que en Dinamarca “*la fuerza de las organizaciones sindicales hace que la inscripción sea de hecho obligatoria para el obrero*”, y años antes de la aplicación del seguro en España, Simarro Puig (1920: p. 414) ya advertía que, “*la subvención es impotente para fomentar el seguro en grado considerable si aquel no está ya adoptado y comprendido por los sindicatos obreros. Así lo demuestra la experiencia. Donde la organización sindical no ha sido robusta y con criterios sociales positivos, el régimen de subvenciones no ha conseguido desarrollar el seguro contra el paro: tal como ha sucedido en Francia*”.

El cuadro 7 muestra, en ese sentido, los porcentajes de la población activa sindicada y las tasas de cobertura del seguro voluntario para varios países europeos. Se puede ver como, efectivamente, un elevado nivel de afiliación sindical era un requisito necesario para garantizar una amplia cobertura del seguro. Países como Dinamarca o Bélgica con elevadas tasas de cobertura tenían también elevados niveles de afiliación sindical. Sin embargo, el cuadro muestra también que ésta no era una condición suficiente, ya que países como Noruega con elevadas tasas de afiliación, mostraban, sin embargo, bajas tasas de cobertura.

[cuadro 7]

¹² Ashford (1989) y Ambrosius y Hubbard (1992) también han señalado que el movimiento obrero francés se negó a colaborar en la introducción del seguro por considerarlo una forma de control del Estado.

En el caso español se observa, igual que en Francia o Noruega, una gran distancia entre los porcentajes de afiliación sindical y el número de asegurados. Es difícil precisar con exactitud las causas de este fenómeno, pero es posible que el escaso desarrollo alcanzado por las mutuas y sindicatos que cubrían el riesgo de desempleo (es decir, de las entidades a subvencionar) antes la creación del seguro voluntario sea un factor determinante en ese sentido. De hecho, según las estadísticas de asociaciones elaboradas por el Instituto de Reformas Sociales (IRS), en 1914 había 588 asociaciones contabilizadas en toda España que se ocupaban, de una u otra forma, del problema del paro, de las que tan solo 42, con un total de 14.393 afiliados, proporcionaban *socorro en metálico* a los parados, lo que no significa que asegurasen a sus socios, sino simplemente que les daban algún tipo de subsidio o indemnización¹³. Si por el contrario tomamos como indicador los datos de los informes de los concursos¹⁴ que la *Sociedad Española para el Estudio del Problema del Paro* organizó con el objetivo de incentivar la previsión contra el paro forzoso, los resultados son incluso peores. Tanto en la convocatoria de 1915 como en la de 1918 se inscribieron tan solo 17 asociaciones (aunque no fueron las mismas), lo que pone de manifiesto el escaso desarrollo de las mutuas y sindicatos que cubrían el riesgo de desempleo en España. Por último, las mutuas y sindicatos que se beneficiaron de las subvenciones que se concedieron al amparo del Real Decreto de 27 abril de 1923 y de la Real Orden de 31 de diciembre de 1927 no superaron en ningún caso la treintena (Posada, 1924; INP, 1934). En definitiva, todo parece indicar, que los sindicatos y mutuas con seguro de paro, que eran precisamente las instituciones que debían recibir las subvenciones de la Caja Nacional, eran prácticamente inexistentes en España en el momento de aprobarse el seguro voluntario.

Por otro lado, tampoco parece que el movimiento sindical se mostrase decididamente partidario de colaborar en la aplicación del sistema. Tal como manifestó insistentemente la Caja Nacional en sus memorias anuales, el éxito del seguro dependía de la voluntad que los sindicatos mostrasen por incorporar entre sus servicios el seguro de desempleo. Sin embargo, una parte importante del movimiento obrero prefirió no colaborar con el sistema. Como vimos anteriormente, amplios sectores del movimiento obrero, especialmente aquellos de inspiración anarquista, mostraron una desconfianza creciente ante la intervención del Estado, en parte por motivos ideológicos, pero también debido a las dificultades que el desarrollo de la política social había encontrado en España, la limitada funcionalidad de los órganos de representación de los trabajadores, y la debilidad de los gobiernos reformistas ante las presiones de la patronal (Soto 1998, Bengoechea, 1994; Castillo, 1991-92; Barrio, 1997).

Samaniego (1988) ha señalado, en ese sentido, que la mayoría de entidades primarias reconocidas por la Caja Nacional eran organizaciones socialistas, de la UGT o cercanas a sus planteamientos políticos, pero ninguna de ellas pertenecía a la CNT. De hecho, la CNT se negó incluso a utilizar el sistema público de colocación creado en 1931-32¹⁵. Esto no significa, sin embargo, que entre las organizaciones socialistas no hubiese

¹³ Según la estadística del IRS una asociación se ocupaba del paro si adoptaba alguna de estas cuatro medidas o varias a la vez: si llevaban un registro de parados, si permitían la exención de la cotización durante el periodo de desempleo, si tenían servicio de colocación organizado y si ofrecían *socorros* en metálico. Véase González y Oyuelos (1914: p. 320).

¹⁴ Estos concursos consistían en la entrega de premios a las mutuas participantes (obreras, patronales o mixtas) que cubriesen el riesgo de desempleo, en función de aspectos como: el número de parados que recibían la prestación, el importe de las prestaciones satisfechas, la antigüedad de los socios, las cuotas satisfechas por éstos y otros criterios similares. Véase Boletín del IRS, año XIII, núm. 140, febrero 1916; Boletín del IRS, año XV, núm. 72, octubre 1918; Boletín del IRS, año XVI, núm. 180, junio 1919.

¹⁵ Véase Diario de Sesiones 11 de junio de 1935.

reticencias a colaborar con el Estado, aunque posiblemente fueron menores o no tan generalizadas. En cualquier caso, Largo Caballero, siendo todavía Ministro de lamentó públicamente de la actitud del movimiento obrero ante el seguro: “*Si las trabajadoras españolas, en vez de apelar a la acción directa para sus fueran a la base múltiple¹⁶, defendiendo sus reivindicaciones, contribuyendo a situación económica y moral, me parece que se habría hecho una obra social. A eso que va el Ministro de Trabajo; y si se crean muchas entidades de base múltiple en crear otras entidades, deberemos estar contentos por ello*” (Diario de Sesiones, 8 de diciembre de 1932). Es posible, por tanto, pensar que, igual que había ocurrido en otros países europeos, el seguro de desempleo en España tuvo un impacto muy porque el movimiento obrero mostró serias reticencias a colaborar con el sistema.

Por último, dados los bajos niveles de cobertura alcanzados durante los años de la II República, no es difícil imaginar que se habrían obtenido fácilmente mejores resultados con un sistema de seguro obligatorio. ¿Por qué se optó entonces por el seguro voluntario? Samaniego (1988) considera que el contexto de crisis económica en que se aprobó el seguro hizo inviable el seguro obligatorio, que habría sido más caro para el Estado. Es muy posible, en ese sentido, que el gobierno tuviese en cuenta la experiencia que atravesaban los países con seguro obligatorio. Al aumentar bruscamente el número de beneficiarios y reducir simultáneamente el de contribuyentes, la depresión económica comprometió la estabilidad financiera de los seguros obligatorios y los hizo inviables sin subvenciones adicionales del Estado. De hecho, Balcells (1971) llegó a definir el seguro de desempleo británico como un “*donativo a cargo del tesoro*”. Asimismo, la persistencia del desempleo de larga duración, obligó a los gobiernos a ampliar los beneficios del seguro mediante prestaciones no contributivas (Alber, 1987; Ritter, 1991; Ambrosius y Hubbard, 1992).

De hecho, las palabras dirigidas al pleno del Congreso por parte del Ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero, parecen confirmar la preocupación gubernamental por el impacto que, para los presupuestos del Estado, podía tener un sistema de seguro obligatorio, especialmente en un contexto de crisis económica: “*soy más defensor del subsidio de paro que del seguro de paro, por una razón: el seguro del paro es muy difícil controlarlo; es gastar millones y millones para que después, en muchos casos, haya que rectificar*” (Diario de sesiones de 8 de diciembre de 1932). Por último, es posible también que la debilidad endémica de la Hacienda española, favoreciese la opción del seguro voluntario. De hecho, tradicionalmente ésta había mostrado serias dificultades para acometer reformas fiscales eficaces y mantener equilibrado el presupuesto (Comín 1996, 2001).

Por otro lado, durante la II República se destinó una gran cantidad de recursos a la promoción de obras públicas para combatir el desempleo (Herranz, 2004; Espuelas, 2008a), de hecho éstas fueron utilizadas como una política de lucha contra el paro alternativa al seguro obligatorio. La Ley de agosto de 1931 es un ejemplo elocuente de ello. En virtud de ésta se aprobó, en tan solo una sesión y sin apenas debate¹⁷, un *Plan de Obras Públicas de ejecución inmediata en Andalucía, Murcia, Extremadura y La Mancha* que tenía como objetivo reducir el desempleo mediante la ejecución de obras intensivas en trabajo en las provincias de Albacete,

¹⁶ El sistema de base múltiple simplemente consistía en que los sindicatos ofreciesen como complemento a sus actividades habituales seguros de carácter mutualista. Véase Castillo (1994).

¹⁷ Véase Diario de Sesiones 26 de agosto de 1931.

Almería, Badajoz, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Murcia y Sevilla. Aunque en ningún momento se hizo explícito el criterio que se siguió para hacer esta clasificación, parece evidente que se optó por limitar la aplicación de la ley a las provincias latifundistas. El presupuesto total que se asignó fue de más de 300 millones de pesetas, que se deberían repartir a lo largo de toda la legislatura (95.000.000 de pesetas en 1931, 136.927.000 en 1932, y 104.773.000 en 1933), y que en su mayoría se destinaron a la construcción y reparación de carreteras y caminos vecinales.

Durante la segunda legislatura se aprobaron la Ley de 7 de julio de 1934 y Ley de 25 de junio de 1935 que destinaron, respectivamente, la cantidad de 50 y 90 millones de pesetas para obras públicas, más un presupuesto de 108 millones (en la ley de 1935) para complementar las obras que llevasen a cabo los municipios. A pesar de que se trataba de cantidades considerables, estaban muy lejos de las promesas del gobierno Lerroux de destinar 1.000 millones de pesetas a la construcción de edificios públicos para reducir el desempleo y ambas provocaron críticas por la escasez de recursos que se destinaban a esa finalidad. Los debates más intensos, en ese sentido, se dieron en 1935 cuando un grupo de diputados del Partido Radical, encabezados por Guerra del Río, trataron de aprobar un plan extraordinario de obras públicas para reducir el desempleo. Las Cortes presenciaron un intenso debate sobre el esfuerzo presupuestario que el Gobierno estaba dispuesto a realizar con esa finalidad, pero finalmente el Congreso optó por no comprometer el equilibrio presupuestario y el proyecto fue rechazado¹⁸.

En cualquier caso, todo parece indicar que durante este periodo las obras públicas se utilizaron como sustitutas del seguro de desempleo obligatorio, y en ese sentido apuntan las palabras del diputado Sierra Rustarazu (delegado gubernamental en la última Conferencia Internacional del Trabajo) cuando afirmó que la política de obras públicas “*se consideraba[n], en todos los países que no quieren adscribir los compromisos del Estado en un seguro obligatorio de paro o a un seguro facultativo, con subsidios que supongan cantidades elevadísimas, la solución mejor para el problema del paro*” (Diario de Sesiones 30 de junio de 1931). De hecho, las obras públicas permitieron al gobierno destinar gran cantidad de recursos para combatir el desempleo pero, a diferencia de lo que habría sucedido con el seguro obligatorio (que habría supuesto un reconocimiento *comprometedor* de derechos para miles de parados), el control sobre el volumen de gasto se podía mantener en todo momento en manos del gobierno.

En cualquier caso, el final de la etapa republicana puso también fin a la primera experiencia del primer seguro de desempleo en nuestro país. El desenlace de la Guerra Civil hizo que, las entidades primarias reconocidas por la Caja Nacional durante el periodo republicano, en su mayoría pertenecientes a la UGT, fuesen disueltas después del conflicto bélico cuando la libertad sindical fue suprimida. En consecuencia, el seguro de desempleo voluntario quedó, en la práctica, suspendido durante los primeros años de la Dictadura de Franco. Durante algunos años sus fondos fueron excepcionalmente destinados a finalidades ajenas a los objetivos de la Caja Nacional, como por ejemplo, la financiación de trabajos de repoblación forestal; pero finalmente, la Ley de 25 de noviembre de 1944 suprimió definitivamente la Caja Nacional contra el paro forzoso. Desde entonces hubo que esperar hasta 1961 para que se volviese a establecer en España un sistema de seguro de desempleo,

¹⁸ Joaquín Chapaprieta, Ministro de Hacienda en ese momento, expuso claramente los motivos por los que se rechazó la propuesta: “*el gobierno tiene un plan de obras públicas, que desarrollará. Lo que el Gobierno no puede hacer sin entregar hasta el último resto de su prestigio es que al socaire de un dictamen de una Comisión especial se nos imponga un plan de obras públicas que representa 3.000 millones de pesetas*”, (Diario de Sesiones 13 de junio de 1935).

a pesar de que este derecho quedaba formalmente recogido en el Fuero del Trabajo y el Fuero de los Españoles (Arango, 2006).

5. Conclusiones.

El seguro de desempleo se aprobó en España con cierto retraso respecto a la mayoría de países europeos. Posiblemente las causas de este retraso se encuentren en la debilidad del movimiento obrero, la oposición mostrada por la clase empresarial al seguro, y el papel desempeñado por la Dictadura de Primo de Rivera, que actuó como un freno al desarrollo de la legislación social en materia del seguro de desempleo. Es posible también que la pobreza de recursos de la hacienda pública española y la dificultad para llevar a cabo reformas fiscales eficaces contribuyese al retraso.

En cualquier caso, el modelo de seguro que finalmente se aprobó en España durante los años de la II República estuvo inspirado en el llamado modelo de Gante. Este había sido predominante en Europa antes de la I Guerra Mundial. Sin embargo, durante la década de los años veinte, la mayoría de países europeos aprobaron seguros obligatorios. En ese sentido, es muy posible que la elección del gobierno republicano viniese condicionada por el contexto de crisis económica que caracterizó los primeros años treinta. La depresión económica había hecho evidente que los seguros obligatorios no eran viables sin grandes subvenciones del Estado. De forma que el gobierno optó por el seguro voluntario (mucho más barato para el Estado), y simultáneamente, llevo a cabo una utilización muy intensiva de las obras públicas como estrategia de lucha alternativa contra el paro.

Sin embargo, el seguro voluntario que se introdujo durante este periodo tuvo un impacto muy limitado. Las tasas de cobertura que se consiguieron fueron realmente bajas. En mayo de 1936, momento en que el seguro alcanzó la cifra máxima de asegurados, tan solo un 1.19% de la población activa estaba asegurada. Este resultado, no era, sin embargo, inevitable. A diferencia de lo que podría pensarse inicialmente, países con sistemas de seguro voluntario, como Dinamarca o Bélgica, registraron niveles de cobertura similares a los de países como Austria o Italia, que disfrutaban de seguros obligatorios. El modelo de Gante, o de seguro voluntario, consistía en subvencionar a los sindicatos que ofrecían el seguro de paro a sus socios. El éxito del sistema dependía, por tanto, de la existencia de una amplia red de sindicatos que ofreciesen el seguro como un servicio a sus afiliados. Así como de la actitud que éstos mostrasen ante la subvención estatal y la posibilidad de colaborar con el Estado.

En el caso español, sin embargo, todo parece indicar que los sindicatos y mutuas que ofrecían el seguro de paro a sus socios habían alcanzado un desarrollo muy modesto en 1931. El volumen de asociaciones que ofrecían el seguro de desempleo, y que por tanto, eran susceptibles de ser subvencionadas eran sencillamente muy escasas. Por otro lado, una parte importante del movimiento obrero mostró serias reticencias ante la posibilidad de participar en el sistema y colaborar con el Estado. La lentitud y las escasas realizaciones prácticas de la política social en España antes de 1931, explican, al menos parcialmente, que sectores importantes del movimiento obrero (especialmente los sectores de

inspiración anarquista) perdiesen la confianza en la intervención del Estado en materia de política social. Sin embargo, esta actitud tuvo consecuencias negativas cuando, durante la II República, se trató de poner en funcionamiento un tipo de seguro que para su buen funcionamiento requería la colaboración entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Cuadros.

Cuadro 1. Años de introducción del seguro de desempleo en Europa, hasta 1949.

	Seguro Voluntario	Seguro obligatorio		Seguro Voluntario	Seguro obligatorio
Francia	1905		Gran Bretaña		1911
Noruega	1906	1938	Irlanda		1911
Dinamarca	1907		Italia		1919
Holanda	1916	1949	Austria		1920
Finlandia	1917		Polonia		1924
Bélgica	1907 (1920)	1944	Bulgaria		1925
Checoslovaquia	1921		Alemania		1927
Suiza	1924		Yugoslavia		1927
España	1931		Grecia		1945
Suecia	1934				

Fuente: Flora (1983).

Cuadro 2. Evolución del número de asegurados, 1932-1936.

	1932-33	1934	1935	1936 ^(a)
Altas de socios	nd	20.283	25.946	11.382
Bajas de socios	nd	2.884	3.101	nd
Número total de socios	49.983	69.080 ^(b)	91.825	103.207

Notas: (a) datos referentes al mes de mayo; (b) La cifra total que aparece en la Memoria de la Caja Nacional son 68.980 asegurados, pero la suma total de las cifras provinciales da la cifra algo superior de 69.080 asegurados; nd (no hay datos).

Fuente: INP (1934, 1935 y 1936).

Cuadro 3. Prestaciones totales, 1932-1935 (importes en pesetas).

	1932-33	1934	1935
Prestaciones			
Gasto público*	604.045,03	1.037.210,65	1.975.621,82
Gasto privado*	1.040.084,96	1.828.975,95	2.731.003,32
Total	1.644.129,99	2.866.186,60	4.706.625,14

* "Gasto público" hace referencia a las subvenciones de la Caja Nacional a las entidades primarias; mientras que "gasto privado" recoge las prestaciones pagadas por las entidades primarias con sus fondos propios.

Fuente: INP (1934, 1935, 1936).

Cuadro 4. Distribución provincial del número de asegurados y entidades primarias, 1932-1935

Provincias	1932-33		1934		1935	
	entidades	asegurados	entidades	asegurados	entidades	asegurados
Álava	1	112	1	112	1	112
Alicante	2	989	2	925	4	1.886
Ávila			1	38	2	63
Badajoz	1	161	1	161	2	161
Barcelona	5	14.422	7	16.586	13	21.841
Cáceres	3	120	3	122	3	55
Cádiz			1	324	1	324
Córdoba					1	67
Coruña					2	20
Gerona			1	482	2	686
Granada	2	429	2	350	2	221
Guadalajara					1	48
Guipúzcoa	1	79	6	677	19	2.799
Jaén	1	33	1	33	1	33
Logroño	1	120	2	208	2	199
Lugo					1	87
Madrid	28	27.340	34	38.176	43	48.281
Málaga			2	78	5	580
Melilla	1	643	1	675	1	575
Oviedo	2	239	3	348	3	348
Pontevedra					1	93
Salamanca	2	127	3	223	4	265
Santander	4	2.043	9	3.619	16	4.613
Segovia	1	224	1	180	1	115
Sevilla	2	126	3	182	3	225
Tarragona					6	764
Valencia	1	142	3	447	6	524
Valladolid	7	918	7	883	9	761
Vizcaya	7	1.716	10	4.251	14	5.996
Zaragoza			1	nd	2	83
TOTAL	72	49.983	105	69.080*	171	91.825

*ver nota (b) del cuadro 2.

Nota: nd (no hay datos)

Fuente: INP (1934, 1935, 1936).

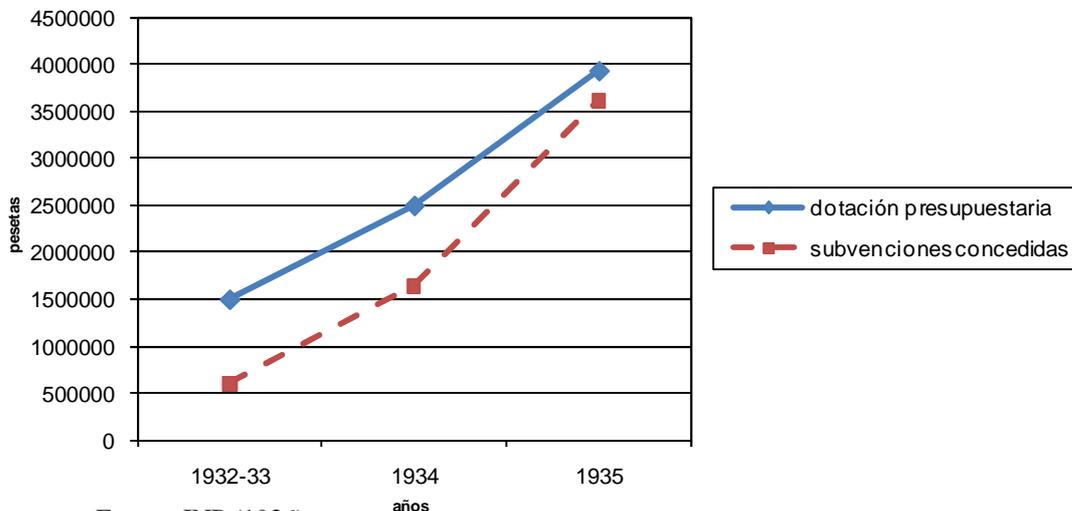
Cuadro 5. Actividad de la Caja Nacional, 1932-1935 (importes en pesetas) ^(a).

		1932-33	1934	1935	Total
Fondo de Subvenciones					
Dotación presupuestaria ^(c)		1.500.000	1.000.000	1.433.334	3.933.334
Gastos		604.045'03 ^(b)	1.037.210'65	1.975.621'82	3.616.887'50
Saldo		+895.954'97	-37.210'65	-542.287'82	+316.446'50
Cuotas a los Seguros Sociales Obligatorios					
Dotación presupuestaria ^(c)		180.000	120.000	120.000	420.000
Gastos	Retiro Obrero	43.829'15	72.165'20	109.177'80	225.172'15
	Seguro de Maternidad	450	817'75	828'75	2.096'5
Saldo		+135.720'85	+47.017'05	+9.993'45	+192.731'35
Fondo de Solidaridad ^(d)					
Dotación presupuestaria ^(c)		225.000	150.000	150.000	525.000
Aportaciones de la Caja		74.390'10	99.788'78	135.085'40	309.264'28
Total		+150.609'90	+50.211'22	+14.914'60	+215.735'72
Utilización del Fondo		---	10.241'55	46.534'65	56.776'20
Auxilios especiales					
Dotación presupuestaria ^(c)		---	---	216.666	216.666
Gastos		---	124.030	35.646	159.676
Saldo		---	-124.030	+181.020	+56.990
Saldo Total		1.182.285'72	-64.012'38	-336.359'77	781.903'57

Notas: (a) Las subvenciones del Estado destinadas a gastos de administración y propaganda no están incluidas. Los importes de éstas fueron 127.000 pesetas los dos primeros años y 63.500 en 1935; (b) Cifra correspondiente a la memoria de 1934; (c) No se incluyen los importes que el gobierno presupuestó pero no hizo efectivos; (d) a las aportaciones hechas por la Caja Nacional habría que sumar las aportaciones de las entidades primarias. El importe de las mismas fue: 53.099,17 pesetas en 1932-33; 57.836,30 en 1934; y 27.017,08 en 1935.

Fuente: INP (1934, 1935, 1936).

Gráfico 1. Evolución del Fondo de Subvenciones de la Caja Nacional



Fuente: INP (1936).

Cuadro 6. Año de aplicación del seguro de desempleo y asegurados en 1936.

País	Voluntario	Obligatorio	Asegurados	% población activa
Francia	1905	1967	215.000 ^(b)	1% ^(b)
Noruega	1906	1938	70.000	6%
Dinamarca	1907		432.000	24%
Bélgica	(1920) ^(a)	1944	915.000	23%
Holanda	1916	1949	532.000	15%
Finlandia	1917		31.000	2%
Suiza	1924	1976	551.000	28%
Checoslovaquia	1921		1.000.000	--
España	1931		103.207	1,19%
Suecia	1934		--	--
Gran Bretaña		1911	14.285.000	63%
Irlanda		1911	411.000	31%
Italia		1919	5.000.000 ^(b)	28% ^(b)
Austria		1920	780.000	24%
Polonia		1924	1.200.000	--
Bulgaria		1925	n.d.	--
Alemania		1927	12.803.000	38%
Yugoslavia		1927	n.d.	--

Notas:

a. Desde 1907 en Bélgica el Estado central empezó a subvencionar a los fondos de paro municipales (González y Oyuelos 1914), aunque solo de forma temporal. De hecho, hasta 1920 no se creó un verdadero sistema de *libertad subsidiada* (Alber 1987).

b. Las cifras hacen referencia al año 1933.

Fuentes: Las cifras internacionales de afiliación y de cobertura provienen de Flora (1983), excepto en el caso de Checoslovaquia y Polonia donde las cifras de afiliación provienen de INP (1928a). Las cifras para España se han obtenido a partir de INP (1934, 1935, 1936) y Nicolau (2005). Los datos sobre los años de creación de los seguros provienen de OIT (1929) y Flora y Heidenheimer (1987).

Cuadro 7. Porcentajes de afiliación sindical y tasas de cobertura del seguro de desempleo en diversos países europeos, 1914, 1925 y 1938.

	1914		1925		1938	
	% S	% A	% S	% A	% S	% A
Bélgica	--	--	21,8	18	25,33	23
Dinamarca	13,02	11	22,8	18	27,29	25
Holanda	12,19	--	18,40	9	24,49	16
Noruega	8,53	4	13,33	4	34,29	7
Francia (b)	1,93	0	4,38	1	18,82	1
Finlandia	3,35	--	4,09	--	4,96	2 c
España	--	--	--	--	18,32 a	1,19 a

Notas:

% S = porcentaje de la población activa sindicada

% A = porcentaje de la población activa asegurada

a. Los datos de asegurados se corresponden con la última cifra conocida en 1936. Los de afiliación sindical recogen los militantes registrados de la UGT en 1931 y de la CNT en 1932. Los de población activa hacen referencia a 1930.

b. Los datos de asegurados corresponden a los años 1913, 1924 y 1933.

c. Asegurados en 1936.

Fuentes: Para las cifras referentes a España: Nicolau (2005), Linz et. al. (2005) e INP (1936). Para el resto de países, Crouch (1993) para los niveles de afiliación sindical y Alber (1983) para las tasas de cobertura.