

La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908)

Ángel Pascual Martínez Soto
Universidad de Murcia

Resumen

En este artículo se analiza la evolución de los sistemas asistenciales desde la transición del Antiguo Régimen al Liberalismo hasta los inicios del siglo XX. En consecuencia, se estudia el paso de una cultura protectora de base religiosa a otra previosora plena contemporánea. En esta evolución se muestran los principales hitos legislativos que conformaron la beneficencia pública del siglo XIX y los resultados de los debates que posibilitaron la irrupción del Estado en la denominada "cuestión social" de finales de siglo XIX y principios del XX. Se estudia el equipamiento socio-benéficos que las administraciones públicas de todos los niveles pusieron en marcha para atender las necesidades sociales más perentorias. Se realiza una aproximación al gasto social del Estado por vía presupuestaria en las dos etapas que se ha determinado para el estudio. Finalmente, también se estudian el papel desempeñado por diferentes instituciones en la lucha contra la pobreza (pósitos, cajas de ahorros, etc.) por la vía de las microfinanzas y desde un punto de vista del género.

Palabras clave

Protección social, beneficencia, estado del bienestar, cuestión social, previsión social, pobreza, desigualdad, cajas de ahorros, pósitos, microfinanzas

Códigos JEL: N00, N3, N33

Fecha de recepción del original: 28 de abril de 2017; versión definitiva: 28 de marzo de 2018.

Ángel Pascual Martínez Soto

Dpto. de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa. Campus Universitario de Espinardo s/n, 30100, Murcia.
Tel.: +34 868887932 ; E-mail: apascual@um.es.

SOCIAL PROTECTION IN THE LIBERAL ERA: FROM BENEFICENCE TO SOCIAL WELFARE (1820-1908)

Abstract

This article analyzes the evolution of care systems from the transition from the Old Regime to Liberalism until the beginning of the 20th century. Consequently, we study the transition from a religious-based protective culture to a contemporary full-fledged culture. This evolution shows the main legislative milestones that constituted the public welfare of the nineteenth century and the results of the debates that enabled the emergence of the State in the so-called "social question" of the late nineteenth and early twentieth century. The socio-beneficent equipment that the public administrations of all the levels put in place to attend the most urgent social needs are studied. An approximation is made to the social expenditure of the State through budgetary means in the two stages that has been determined for the study. Finally, the role played by different institutions in the fight against poverty (pensions, savings banks, etc.) is also studied through microfinance and from a gender perspective.

Keywords

Social protection, beneficence, welfare state, social question, social provision, poverty, inequality, saving banks, graneries and microfinance

JEL codes: N00, N3, N33

ASILLOS DEL AYUNTAMIENTO



RIFAS SEMANALES

A BENEFICIO DE LOS POBRES

ACOGIDOS EN LOS MISMOS

La Junta Directiva, celosa por los intereses que le están encomendados y con el fin de arbitrar toda clase de recursos para atender á las necesidades de su instituto, ha acordado, previa autorizacion, celebrar Rifas semanales, cuyos productos se destinan á beneficio de los expresados Asilos.

Al ponerlo en conocimiento del público, excita una vez más sus sentimientos caritativos, no dudando apoyarán este pensamiento que tantos beneficios reportará á los infelices menesterosos.

Se efectuará la primera, conforme al siguiente

PROSPECTO

de la Rifa que debe celebrarse públicamente el **lunes 19 de Mayo de 1875**, á las 12 de la mañana, en el Salon de Subastas del Excmo. Ayuntamiento.

Constará de 20.000 billetes, y el número de suertes será 93, importando 26.000 rs., distribuidos del modo siguiente:

1. ^a suerte: En dinero.	10.000	RS.
2. ^a id.: En alhajas por valor de.	2.000	
3. ^a id.: id. id.	1.000	

Siguiendo despues

2 suertes en alhajas por valor de 600 rs. una.	1.200
4 id. id. id. 500 » .	2.000
6 id. id. id. 500 » .	1.800
8 id. id. id. 200 » .	1.600
10 id. id. id. 120 » .	1.200
20 id. id. id. 100 » .	2.000
40 id. id. id. 80 » .	5.200
95 suertes	Total. . 26.000 rs.

Todos los números premiados volverán á la urna para entrar nuevamente en suerte.

En la Administración de la Rifa, calle del Carmen, núm. 14, principal, se satisfarán los premios al dia siguiente del sorteo, y todos los mártes y viérnes de cada semana, de diez á doce de la mañana.

Las alhajas están de manifiesto en la Puerta del Sol, núm. 14, tienda de modas, y han sido tasadas por el tasador autorizado D. Juan Pasquet.

PRECIO DE LOS BILLETES 2 REALES

EL SEGUNDO SORTEO SE VERIFICARÁ EL LÚNES 26 DE MAYO EN EL MISMO LOCAL.

Madrid 4 de Mayo de 1873.

POR ACUERDO DE LA JUNTA DIRECTIVA.
El Secretario.
PEDRO GARCÍA.

NOTA.--Para todo lo referente á la Rifa, dirigirse á la Administracion, calle del Carmen, núm. 14, principal.

La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908)

Ángel Pascual Martínez Soto
Universidad de Murcia

1. Introducción

En este trabajo se analiza la evolución de las instituciones que se generaron en el país para atender a la población con menos recursos económicos tanto en los momentos de crisis como en los de normalidad, desde la desarticulación del entramado asistencial del Antiguo Régimen hasta los orígenes del estado del bienestar en la primera década del siglo XX. Para ello, inicialmente, se analizan las distintas culturas sobre la atención a la pobreza, presentando los mecanismos de auto protección, los valores solidarios y de autoayuda que realizaban las funciones que más tarde fue asumiendo el sistema público que instaurarían los liberales con su llegada definitiva al poder.

Se presentan las políticas que se pusieron en marcha en cada proceso de esta evolución, desde las de beneficencia con la estructura asistencial que le acompañaron a lo largo del siglo XIX hasta las que empezaron a intervenir en la denominada "cuestión social" a finales del siglo XIX y principios del XX. Se analizan también la actuación de la iniciativa privada de previsión como sucederá con las cajas de ahorros y montes de piedad y las sociedades de socorros mutuos. Finalmente se examina la evolución de la intervención del Estado en lo referente a los seguros sociales en el primer tercio del siglo XX, en lo que sería el embrión del estado del bienestar.

En una primera sección del trabajo se estudia la asistencia en el tránsito del Antiguo Régimen a Liberalismo (1787-1820). Se presentan las políticas que se pusieron en marcha en cada proceso de esta evolución, desde las caritativas propias de la economía moral, pasando por las implementadas por los ilustrados a finales del siglo XVIII, donde el concepto de protección está vinculado a la mera subsistencia y la atención a la pobreza, pero donde ya se atisba el interés del Estado por controlar estos sistemas. La segunda sección del trabajo afronta el hundimiento y desmantelamiento de las redes asistenciales tradicionales y la irrupción de una nueva beneficencia auspiciada por los liberales doctrinales de la primera mitad del siglo XIX. En la tercera sección se estudia el tránsito a la concepción de la previsión social que se produjo en los años comprendidos entre 1875 a 1915, se analiza el cambio de dirección en los presupuestos asistenciales hacia el nuevo enfoque de

la previsión social como derecho ciudadano. Finalmente hay unas conclusiones donde se resumen los principales aspectos referidos en el trabajo en forma de balance, exponiendo las principales fases del proceso y los cambios acaecidos en cada una de ellas, tanto de carácter cultural como institucional.

2. La asistencia en el tránsito del antiguo régimen al liberalismo

A finales del siglo XVIII la ausencia de un aparato asistencial estatal se cubría con el recurso al complejo sistema caritativo dirigido por la Iglesia (obispados, capítulos catedralicios, monasterios y conventos, parroquias, etc.) e indirectamente por medio de una tupida red de asociaciones caritativas. Un sistema de hospitales, que conjugaban el tratamiento clínico y el asilo, daban cobertura a los enfermos pobres y asistencia a las víctimas de las crisis. La financiación de este entramado se realizaba a través de rentas de capitales constituidos al efecto y que se gestionaban por patronatos creados por los fundadores, también por medio de limosnas, donaciones, legados píos, etc., todos ellos controlados por las jerarquías eclesiásticas.

En la última década del siglo XVIII los fundamentos financieros de este sistema comenzaron a hundirse. La fiscalidad y la presión de una pobreza en aumento dificultaron que la Iglesia y sus asociaciones de caridad pudiesen mantener las condiciones del "contrato social con los pobres"¹. La persistencia de la crisis, el hundimiento de las limosnas, la obligación de la Iglesia de concurrir con donativos voluntarios a la amortización de la deuda y los inicios de los procesos desamortizadores², terminaron por colapsar la estructura asistencial-caritativa. Este sistema sufrirá un ataque definitivo cuando se

¹ Callahan (1978: 65-73).

² El Decreto de 19 de septiembre de 1798 inserto en la Real Cédula de 25 de septiembre de 1798 dispuso la venta de "todos los bienes raíces pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos legos", así como los capitales de los censos que se redimiesen pertenecientes a estos establecimientos y fundaciones con destino a la real Caja de Amortización de Vales. Ver: Novísima Recopilación, 1807, Ley 22, título 5, libro 1.

organice el Estado liberal, iniciándose una etapa de transición que llevaría desde la caridad, como eje de la asistencia social, y del mutualismo gremial de fundamento religioso, como forma de previsión, a la beneficencia pública y la filantropía.

A finales del Antiguo Régimen y en la etapa de transición a la nueva sociedad organizada por clases se fueron articulando formas de actuar, valores y hábitos que han sido denominados como para-preventivos (Carasa, 2009: 42-43), centrándose el cambio en el lento paso de una cultura social protectora a otra previsor. La corriente moralista sobre la pobreza basada en las ideas de piedad y virtud, fue cediendo influencia ante otra nueva que consideraba a los mendigos y pobres como una clase contraria al trabajo, cómplices de delitos y de nula propensión a recibir cualquier tipo de educación. La tendencia mercantilista de finales del siglo elaboró un discurso que trataba de convertir a los pobres y mendigos en súbditos productivos, para ello se ligó su tratamiento con las políticas de poblamiento y las económicas. Una muestra de estas posiciones la encontramos en los trabajos de Francisco Cabarrús, así en su Memoria de los Montes Píos³ se mostraba fuertemente crítico con las instituciones de beneficencia, especialmente con los asilos y hospicios, proponiendo insertar estas instituciones con los trabajos públicos, empleando a los vagabundos útiles en la construcción de canales y carreteras. El objetivo de los ilustrados era eliminar el riesgo social que conllevaban la ociosidad, la heterodoxia de costumbres y el abandono del trabajo⁴, por tanto la política del encierro como profilaxis social se muestra como una solución eficaz, para ponerla en práctica la institución del hospicio cobra importancia por su valor reeducador y represivo y las casas de expósitos para evitar que la infancia abandonada se convirtiera en a la vagancia y mendicidad⁵, la atención domiciliaria⁶ quedaba reservada a los vecinos pobres que “padecen el mayor rigor de la miseria” por enfermedad o por no hallar trabajo. Los hospicios proliferaron entre 1750 y 1800⁷, configurando una red que llega a cubrir todo el país, aunque en la práctica eran verdaderas cárceles de inadapta- dos⁸.

³ Cabarrús (1783: 14-15): “Veremos los pobres crecer siempre en proporción de las instituciones hechas para socorrerlos”. También Cabarrús (1783: 124-125) en su memoria al Rey establece una agenda de actuación para el gobierno, proponiendo una modalidad fiscal redistributiva para paliar las desigualdades de renta entre los vasallos y evitar la ruina de las provincias. Un análisis de estas políticas en Bianchi (2001).

⁴ Las Cédulas de 12 de julio de 1781 y de 11 de enero de 1784 intentaron resolver la problemática de los muchachos vagos. Otras normas municipales se dirigían hacia la represión de la mendicidad así las Ordenanzas Reales de 18 de noviembre de 1777, de 14 de febrero, 3 y 13 de marzo y el edicto de 16 de marzo de 1778. Esta normativa apostaba por el “recogimiento de los pobres” en el hospicio de la ciudad. En otro sentido, el Decreto de 30 de marzo de 1778 establecía diputaciones de barrio para el socorro de pobres jornaleros y enfermos convalecientes. La normativa en Novísima Recopilación, libro VII, título XXXIX, XIX, XX y XXII. Soubeyroux (1982: 209-214).

⁵ Carasa Soto (1991: 13).

⁶ Esta asistencia se organizó mediante instituciones como la Junta Real y General de Caridad, constituida en Madrid, de la cual dependían las Juntas Provinciales. La organización se realizó mediante las Reales Cédulas de 30 de marzo de 1778 y 11 de marzo de 1783 que supusieron un verdadero ataque al sistema tradicional de caridad y un avance en la secularización. Soubeyroux (1982: 285).

⁷ Canga Argüelles (1833-1834: 123), Señala que en 1797 había 101 hospicios que contaban con 11.786 internados.

⁸ Una visión crítica de la actuación de estas instituciones en Foronda (1789: 115-126). Este autor defendía la conveniencia del establecimiento de hospitales y casas de misericordia “pero cuidado que no se conviertan en unas cárceles decoradas con

Una institución que varió su organización fueron los hospitales, los ilustrados procuraron su concentración en hospitales generales de gestión estatal, buscando con ello una gestión económica más eficaz y desplazar a la Iglesia de la administración de estos centros. En estas posiciones encontramos una mezcla de pensamiento liberal y filantropía que implicaba la renuncia a la actuación en la esfera individual y a trasladar la atención de los riesgos del trabajador a la beneficencia pública (hospitales y casas de trabajo), complementada por hospicios y casas de caridad para atender a los auténticamente indigentes⁹.

A pesar de estas iniciativas ilustradas, cargadas de pensamientos cuasi filantrópicos y humanitarios, en la práctica la realidad era otra caracterizada por la represión de las clases populares, situación que se intensificaba en las crisis. Las disposiciones de los ilustrados en el terreno asistencial alternaron entre el miedo y la piedad, mezclando disposiciones policiales con medidas tutelares, al tiempo que se producía un avance de la secularización. Las provincias con una mayor red asistencial a finales del siglo XVIII eran Toledo con 64 establecimientos, de los cuales 57 eran hospitales, Burgos con 55 (50 hospitales) y Granada con 54 (45 hospitales). En cuanto a la distribución regional se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. La red asistencial de beneficencia en 1787.
Número de establecimientos

Región	Hospitales	Hospicios	Casas de expósitos	TOTAL
Andalucía	145	21	25	191
Aragón	21	2	--	23
Asturias	11	2	--	13
Canarias	10	1	3	14
Baleares	11	3	--	14
Ceuta y Orán	2	0	--	2
Castilla-León	205	22	12	239
Castilla la Mancha	85	7	4	96
Cataluña	74	7	--	81
Extremadura	31	2	1	34
Galicia	34	1	--	35
Madrid	26	2	1	29
Murcia	12	2	2	16
Navarra	12	2	1	14
País vasco	52	10	--	61
Valencia	35	4	2	41
Total	766	88	51	903

Fuente: elaboración propia a partir del *Censo de Población de 1787, Anuario Estadístico de 1858*, p. 37.

Además existían 2 hospitales en los Reales Sitios (San Ildefonso y San Lorenzo); 1 en el Pardo; 2 en las nuevas poblaciones y 2 en los presidios menores. Lo que arroja un total de 773 hospitales.

el hermoso epíteto de refugios caritativos”.

⁹ Jovellanos (1778: 431 y ss.) y Fuentes Quintana (2000: 381).

Además de este tipo de instituciones, hay que destacar la consolidación de las denominadas “hermandades de socorro” (HS) a finales del siglo XVIII¹⁰ que fueron un antecedente de las sociedades de socorros mutuos. Eran asociaciones voluntarias de pequeño tamaño (por lo general entre 30 y 70 miembros) integradas por menestrales y artesanos que contribuían a su capitalización con una cantidad fija mensual con la finalidad de asistir a sus miembros en la enfermedad, muerte y otras situaciones de “desgracia” como la prisión. A diferencia de los gremios y las cofradías gremiales, las hermandades eran asociaciones voluntarias, que agrupaban a gentes de diferentes oficios y ocupaciones. Frente a las agrupaciones de tipo caritativo, que se ocupaban de grupos de necesitados ajenos a la propia asociación, las HS solo ejercían el “socorro” entre los propios miembros y utilizando sus propias cotizaciones, debido a que en muy escasas ocasiones llegaron a conformar un patrimonio que les proporcionase rentas estables. Las HS también se diferenciaban de las congregaciones piadosas, además de sus fines de ayuda mutua, por su estructura y gobierno interno que trataba de limitar las dificultades de gestión que suponía un elevado número de miembros.

Las HS se dirigían a un sector de la población urbana estable -menestrales y artesanos-, actuando como elemento integrador de este en la sociedad. Las diferencias con el asociacionismo que se gestará en las primeras décadas del siglo XIX serán grandes, pero algunos de los fines de las HS se mantendrán en las de nuevo cuño, como es las atenciones en la muerte de sus miembros. Incluso todavía en los primeros años del siglo XIX se continuaron fundando este tipo de asociaciones y, más adelante, algunas de ellas se transformarían en sociedades de socorros mutuos e incluso, como en el caso de Cádiz, en un Monte de Piedad¹¹.

En el Cuadro 2 se comprueba la situación financiera de los de titularidad municipal a finales del siglo XVIII, que le permitía atender una red distribuida por más de cinco mil localidades. Los abusos que se cometían en su gestión no impedían que su labor llegará a varios cientos de miles de campesinos, en su mayor parte pobres, ofreciéndoles grano para sembrar a un tipo de interés muy módico, en 1775 se estableció en 0,5 celemin por fanega prestada aproximadamente el 4,15%¹².

Cuadro 2. Los pósitos municipales a finales del siglo XVIII

	Número de pósitos	Capital en grano (fanegas)	Capital en metálico (reales)
1773	5.225	6.901.272	42.337.290
1793	5.251	8.307.792	54.350.874

Fuente: Canga Argüelles (1833, II: 419).

¹⁰ Sobre estas sociedades ver Sánchez de Madariaga (1994).

¹¹ Fernández Martín (1992).

¹² Martínez-Soto (2007: 5).

3. El hundimiento y desmantelamiento de las redes asistenciales tradicionales y la irrupción de la nueva beneficencia pública en la primera mitad del siglo XIX (1800-1866)

Las nuevas bases de la beneficencia en los inicios del siglo XIX ligaron la miseria y el pauperismo con la “cuestión obrera”, lo que implicó que el análisis de los problemas de la asistencia social se enfocara desde la perspectiva del mercado de trabajo¹³, tratando de buscar un compromiso que asegurase la paz social¹⁴. La nueva pobreza ponía en cuestión las bases de la organización social liberal, planteando un problema público susceptible de ser afrontado desde la ciencia social y la economía política¹⁵. El trabajador contemplaba como la revolución industrial y el cambio de modelo en el mundo agrario destruía sus condiciones de vida tradicionales sin que a cambio se le ofreciese nada. Los tradicionales apoyos de la familia y de la comunidad se disolvieron, al tiempo que se registraba un aumento de la inseguridad que ponía en jaque la supuesta “racionalidad económica” del orden capitalista¹⁶. Los liberales durante la mayor parte del siglo XIX tampoco incluyeron la previsión dentro de su línea de actuación social. La primera medida con un cierto enfoque previsor fue la constitución de cajas de ahorros, con la fundación en 1839 de la de Madrid¹⁷. El ahorro se convirtió en un primer pilar de la previsión, con un fuerte carácter moralizador y con la pretensión de formar pequeñas rentas que pudieran servir para afrontar las contingencias de las familias, pero esta iniciativa liberal no es en puridad preventiva.

La extensión de la pobreza entre los trabajadores a lo largo del siglo XIX generó algunas respuestas desde la sociedad y desde los poderes públicos. Desde el primer ámbito surgieron asociaciones y círculos filantrópicos, sociedades de socorros mutuos, montes de piedad, cajas de ahorros, sindicatos y organizaciones obreras, incluso la Iglesia desarrolló una nueva propuesta de instituciones caritativas y congregaciones¹⁸. Como hemos señalado, en el paso de la caridad a la beneficencia la pobreza cobró un nuevo significado, ahora era contemplada como un freno al desarrollo y un riesgo social y, en consecuencia, el nuevo Estado debía controlar los establecimientos benéficos, que pasaron a ser considerados como defensas sociales, instrumentos de control, de reconversión utilitaria de la fuerza de trabajo inhábil, etc., con el objetivo de conducir a pobres y marginados a la senda del trabajo y del orden público¹⁹.

El liberalismo español ante las deficiencias e insuficiencias presupuestarias fue incapaz de articular un sistema público asistencial en la primera mitad del siglo XIX, recurriendo

¹³ Sobre este aspecto Gemerek (1998: 251-252).

¹⁴ Castel (1997: 213-214).

¹⁵ Rosanvallon (1995: 16-22).

¹⁶ Hobsbawm (1977: 85).

¹⁷ Martínez-Soto (2000) y (2003); Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004); Comín, Martínez-Soto y Roldán (2010).

¹⁸ Vilar Rodríguez (2010).

¹⁹ Carasa Soto (1991: 14-15).

Cuadro 3. La legislación sobre beneficencia y asistencia social en la primera mitad del siglo XIX

Normativa	Actuación
Ley de 3 de marzo de 1823.	Dando instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias. Contemplaba la obligación de los ayuntamientos de proveer de facultativos a los hospitales y de atender la beneficencia.
Real Decreto de 8 de septiembre de 1836.	Restableciendo el Reglamento de Beneficencia de 1822.
Ley de 9 de mayo de 1845.	Conocida como ley de “vagos”, aporta una nueva definición de la tipología de la vagancia y propone la reclusión en talleres para los denominados “simplemente vagos” y de reclusión en penales (de 2 a 4 años) para los “vagos con circunstancias agravantes”
Ley de 20 de junio de 1849.	General de Beneficencia que reconfiguraba el sistema liberal, declarando que su dirección correspondía al Gobierno, a través de la Junta Central, las Juntas Provinciales y las Municipales. Se especificaba el carácter público del mismo, aunque se admitía la existencia de centros particulares.
Real Decreto de 14 de mayo de 1852.	Reglamento de la ley anterior. Atribuía el control de la beneficencia al Ministerio de Gobernación y su dirección a la Junta General de Beneficencia. Se definían los establecimientos provinciales: hospitales de enfermos, casas de misericordia, casas de maternidad y expósitos, casas de huérfanos y desamparados. Los establecimientos municipales: casas de refugio y hospitalidad pasajera. Finalmente, la atención domiciliaria.
Real Decreto de 6 de julio de 1853.	Clarificando la calificación y clasificación de los establecimientos de beneficencia.

Fuente: *Colección de los Decretos y Órdenes* (1823) vol. VIII; (1836), vol. XX; (1845), vol. XXIII; (1849), vol. XXXI; (1852), vol. LII, (1853), vol. LIII.

a intervenir, agrupar y acomodar el patrimonio de la caridad estamental. A través de los procesos desamortizadores se liquidaron obras pías y se confiscaron los patrimonios a las instituciones caritativas, para allegar fondos a la Hacienda pública o para financiar a los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, con la finalidad de que estas administraciones se hiciesen cargo de la beneficencia y, con ello, mantener el orden público y afrontar los efectos sociales de las crisis. Al igual que los ilustrados los liberales defendieron más los hospicios que los hospitales, con la intencionalidad manifiesta de controlar a los grupos marginados y peligrosos de los centros urbanos²⁰.

Las políticas sociales de los liberales españoles en este periodo no diferían mucho de las implementadas en el resto de Europa, siguiendo el esquema interpretativo de P. Lindert²¹ se situarían en un primer nivel, que corresponde a la atención de los grupos de la población más necesitados y dependientes (por edad, invalidez, incapacidad psíquica o desempleo temporal), con un escaso gasto social. En general, durante las décadas iniciales del siglo XIX (1830-1850) se registró en Europa un descenso en las partidas presupuestarias destinadas a las atenciones sociales, al tiempo que se registraba un crecimiento del PIB (Lindert, 2004:46). En el caso español se registra una caída de estas partidas en los presupuestos (municipales y provinciales) desde mediados de la década de los 50 hasta los inicios de 1880²². Esta tendencia general es la expresión de

una opción política de largo recorrido, en la que la self-help, el ahorro y una idea de la previsión como remedio a los problemas derivados de la pérdida del trabajo, considerado como verdadero sostén de la subsistencia de las familias. Pero lo liberales en el poder en esta etapa no incluyeron la prevención en su actuación social con carácter público, sino practicada de forma privada (Carasa, 2009: 51), fundamentalmente a través del ahorro.

La liquidación del sistema asistencial tradicional se realizó a través de la normativa desamortizadora y, paralelamente, se fue promulgando normativa específica sobre beneficencia²³. Ésta llegó a adquirir el máximo rango al aparecer mencionada en la Constitución de 1812, que disponía que la asistencia social sería asumida y controlada por los organismos públicos, en este sentido se mencionan a los ayuntamientos y diputaciones provinciales como las administraciones responsables de cuidar de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, así como ejercer el patronato y la inspección de los fundados por iniciativa privada.

En el Trienio Liberal (1820-1823) se realizó el primer intento para regular la asistencia social con la promulgación de la Ley de 23 de enero-6 de febrero de 1822 que dispuso la organización de la beneficencia pública dando fundamento a la autonomía de las corporaciones locales. Esta ley clasificaba los establecimientos en: casas de maternidad, casas de socorros, hospitales de enfermos (generales y especializados), convalecientes y locos y la atención domiciliaria. La atención hospitalaria estaría atendida por profesionales de la medicina y la atención domiciliaria por fundaciones piadosas y por las Jun-

²⁰ Comín (2000: 670-675).

²¹ Lindert (1994) y (2004).

²² Comín (1996) y Comín y Díaz (2005). Estudios sobre las inversiones municipales en gasto social como el de García Gómez (2015) y García-Gómez y Puche (2016) sobre el municipio industrial de Alcoy corroboran estas afirmaciones generales.

²³ Díez Picazo (1987: 23-33).

Cuadro 4. Red asistencial de beneficencia en 1858 por titularidad (número de establecimientos y porcentaje)

Región	Generales		Provinciales		Municipales		Particulares		Beneficencia		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Andalucía	0		73	34,9	135	12,3	47	17,9	38	20,9	293	16,6
Aragón	0		8	3,8	33	3,0	3	1,1	1	0,5	45	2,6
Asturias	0		3	1,4	2	0,2	2	0,8	1	0,5	8	0,5
Canarias	0		6	2,9	3	0,3	0	0,0	0	0,0	9	0,5
Baleares	0		5	2,4	22	2,0	2	0,8	3	1,6	32	1,8
Cantabria	0		1	0,5	9	0,8	2	0,8	0	0,0	12	0,7
Castilla-León	0		22	10,5	358	32,5	54	20,6	12	6,6	446	25,3
Castilla-Mancha	1		15	7,2	71	6,4	33	12,6	28	15,4	148	8,4
Cataluña	0		19	9,1	126	11,4	41	15,6	21	11,5	207	11,8
Extremadura	0		6	2,9	51	4,6	9	3,4	0	0,0	66	3,7
Galicia	0		11	5,3	25	2,3	4	1,5	3	1,6	43	2,4
Madrid	5		5	2,4	74	6,7	26	9,9	0	0,0	110	6,2
Murcia	0		8	3,8	10	0,9	4	1,5	2	1,1	24	1,4
Navarra	0		2	1,0	8	0,7	18	6,9	1	0,5	29	1,6
Rioja	0		5	2,4	25	2,3	4	1,5	22	12,1	56	3,2
País vasco	0		10	4,8	49	4,5	8	3,1	48	26,4	115	6,5
Valencia	1		10	4,8	100	9,1	5	1,9	2	1,1	118	6,7
Total	7		209	11,9	1.101	62,5	262	14,9	182	10,3	1.761	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Gobernación, Dirección General de Beneficencia, *Anuario Estadísticos de España 1858*, p. 291.

tas Municipales de Beneficencia. La Iglesia quedaba relegada a la atención de la parte más marginal del sistema.

A partir de esta normativa se emitió otra (Cuadro 2) que fue ajustando el sistema, que osciló desde posiciones progresistas a posiciones de signo liberal conservador, orientada a recortar la intervención pública, aunque coincidentes en la adaptación de los recursos al tratamiento de los riesgos que representaba la pobreza en la primera mitad del siglo. La Ley General de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de 1852 articularon el sistema liberal de beneficencia definiendo su carácter fundamentalmente público, su organigrama y clasificación de establecimientos con su dependencia respecto a una administración (provincial o local). Esta normativa trató de recortar las competencias municipales a favor de las provinciales, estableciendo un sistema jerarquizado y centralista, con la cúspide situada en la Junta General de Beneficencia organismo dependiente del Ministerio de Gobernación que asumía las competencias sobre el sistema. El sector privado tenía un papel marginal en este nuevo sistema.

Las sucesivas crisis de todo tipo que se sucedieron entre la última década del siglo XVIII y el primer tercio del siglo XIX sumieron en un caos a la Hacienda Pública²⁴ que no dispu-

so de medios económicos adecuados para hacer frente a las atenciones sociales de emergencia que se le presentaron. Una de las fuentes más importantes de provisión de fondos que utilizaron todos los gobiernos desde 1783 hasta 1836 fueron los Pósitos (anexo 1), a los que se le sometió a una serie de exacciones de sus patrimonios para atender las necesidades más perentorias derivadas de las situaciones críticas (guerras, epidemias, hambrunas, necesidades hacendísticas, etc.). Las distracciones de capital colapsaron a estas instituciones en varias ocasiones entre 1800 y 1850. La deuda que Hacienda mantenía con los Pósitos por estas exacciones indebidas de sus fondos para atención de crisis ascendía en 1906 A 200 millones de pesetas²⁵, aunque oficialmente solo se reconocieron en 1908 14 millones de pesetas que nunca se llegaron a pagar.

En el paso de la caridad particular a la beneficencia pública fueron las instancias intermedias, el municipio y las provincias, las que asumieron el papel asistencial, con un claro predominio de los primeros (Cuadro 4). Esta reforma afectó a los destinatarios de la beneficencia, que ya no eran las categorías tradicionales de pobres, sino la mayoría de las clases populares²⁶,

²⁵ Sobre la actuación de los Pósitos ver: Martínez Soto (2007) y García Isidro (1928) y (1929). Este último autor era funcionario de la Dirección General de Acción Social y Emigración y estuvo encargado de seguir la deuda de Hacienda con los Pósitos.

²⁶ Carasa Soto (1987).

²⁴ Ver Comín (1996).

Cuadro 5. Actuación de la red asistencial de beneficencia pública entre 1859-1864
(número y reales de vellón)

	Establecimientos	Población atendida			Capital invertido rs. vn	Gasto por persona atendida rs. vn
		hombres	mujeres	total		
1859*	883	142.216	102.024	244.240	61.909.457	253,5
1860**	915	113.737	81.192	194.929	39.928.348	204,8
1861	925	129.676	98.490	228.166	64.774.151	283,9
1862	973	133.653	96.628	230.281	61.042.850	265,1
1863	973	136.143	96.303	232.446	72.786.075	313,1
1864	973	136.317	97.493	233.810	72.074.282	308,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos Ministerio de Gobernación, Dirección General de Beneficencia recogidos por el *Anuario Estadístico de España* pp. 176-181.

(*) En 1859 no están incluidos las Casas de Maternidad y Asilos de Parturientas, ni las enfermas atendidas ni el capital empleado.

(**) En 1860 no se conoce a población acogida en las Inclusas y Hospicios. En las cantidades invertidas no están comprendidas las de los Hospitales Provinciales, municipales y particulares por carecer de la información la fuente consultada, de ahí la caída en el capital invertido.

Cuadro 6. La red asistencial de la beneficencia pública para la infancia pobre 1859-1864
(número, porcentajes y reales de vellón)

	Centros	Residentes			Tasas de mortalidad		Gastos, rs. vn.			Gasto por acogido, rs. vn.	
		niños	niñas	total	Inclusas/ Expósitos	Hospicios huérfanos	Personal	Materiales	Total	Inclusas/ Expósitos	Hospicios huérfanos
1859	249	29.952	29.233	61.293	23,0	9,0	13.043.421	21.129.025	34.172.446	302,5	602,1
1860	243	31.030	29.869	63.002	21,0	5,3	13.154.484	20.337.514	33.491.998	281,6	594,5
1861	243	32.857	31.307	66.268	21,4	4,4	11.145.510	24.317.323	35.462.833	278,5	517,7
1862	243	34.024	31.716	67.845	21,0	6,4	12.304.833	38.590.345	50.895.178	307,3	621,4
1863	243	34.739	32.084	68.929	20,1	5,8	12.531.910	39.155.800	51.687.710	305,3	628,2
1864	243	35.811	33.480	71.398	19,1	5,5	12.669.104	25.828.711	38.497.815	299,2	602,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Gobernación, Dirección General de Beneficencia recogidos en *Anuario Estadístico de España 1862-1865*, pp. 176-181.

Los centros considerados son las Inclusas y Casas de Expósitos; Hospicios infantiles o casas de Huérfanos y Desamparados. Los niños expósitos podían encontrarse tanto en los centros como en las casas de las amas de cría.

asegurándoles los servicios elementales de orden, abastecimiento, sanidad, enseñanza y moralización, con el objetivo de proteger las bases de la convivencia urbana. Los datos disponibles tras la publicación en 1852 del Reglamento de aplicación de la Ley General de Beneficencia son los referidos al año 1858 y el panorama que trazan nos muestra el abandono del Estado respecto a la beneficencia que quedó fundamentalmente en manos de los ayuntamientos que regentaron y mantuvieron el 62,5% del total de instituciones, lo que implicaba delegar la actuación en una administración con posibilidades financieras muy mermadas, máxime cuando la desamortización de 1855 les privaba de recursos fundamentales como eran los bienes de propios y comunes.

Para atender la asistencia normal y la catastrófica en épocas de crisis, el país contaba a mediados del siglo XIX con un total de 1.761 establecimientos de todo tipo, siendo los más numerosos los de titularidad pública (74,8%). Como había

marcado la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849 el mayor esfuerzo organizador debía corresponder a los municipios y provincias, pero en la práctica, como hemos señalado, fueron los ayuntamientos los que tuvieron que afrontar los gastos de esa atención. En los momentos más críticos el recurso financiero más barato y asequible para las haciendas municipales para hacer frente a los gastos asistenciales eran los fondos de los Pósitos. Entre 1859 y 1864 funcionaron más de 900 establecimientos públicos, atendiendo como media a 227.000 personas (131.957 varones y 95.355 mujeres), ascendiendo el capital medio destinado a 62 millones de reales de vellón, lo que implicaba un gasto medio por individuo de 271 reales de vellón.

La mayor parte de este gasto lo consumían los hospitales (generales, provinciales y municipales), cuya cantidad osciló en esos años entre 610 y 668 establecimientos, siendo la población media atendida anualmente en ese sexenio de 131.000 personas (82.378 hombres y 48.691 mujeres); con un

gasto medio de 20,3 millones de reales de vellón que suponían una media del 32,8% del presupuesto de la Beneficencia pública de ese periodo. Llama la atención el reparto de las cifras de atendidos en los hospitales en ese sexenio, los hombres representaron el 62,9% frente al 37,1% de las mujeres.

La otra parte importante de este presupuesto iba destinada a la atención de la infancia pobre a través de la red de inclusas, casas de expósitos, hospicios y casas de huérfanos y desamparados (Cuadro 6). Durante el sexenio 1859-1864 los fondos destinados a esta atención representaron el 65,5% del total. Por término medio se atendieron durante este periodo un total de 66.000 niños, con un reparto proporcional de sexos, con un coste medio de 40,7 millones de reales. El gasto unitario medio de los bebés e infantes ascendía a 296 reales/año, mientras que el de los niños era de 594 reales/año.

Con este limitado aparato el estado liberal trató de hacer frente a las consecuencias sociales de las sucesivas crisis de subsistencias que asolaron el país durante prácticamente todo el siglo XIX y a los efectos catastróficos de la guerra civil, de las sublevaciones y de las epidemias recurrentes²⁷, etc., viéndose impelido por los motines y levantamientos populares que acompañaban a las crisis y a las consiguientes hambrunas. El liberalismo en el poder, clases dirigentes y administración, se enfrentó al problema de la pobreza y pauperismo como si fuera un problema de orden público, utilizando la beneficencia como su principal herramienta, incorporando al repertorio asistencial objetivos tipo moralizadores y algunas pinceladas de previsión (Martínez y Ruzafa, 2009: 104). Entre las iniciativas desde abajo destacaron las sociedades de socorros mutuos (SSM) y desde arriba se propiciaron juntas filantrópicas, iniciativas patronales, de la Iglesia. Desde mediados de siglo XIX irán desarrollándose una labor asistencial médicos, higienistas, urbanistas, etc., que afrontarán su trabajo desde una perspectiva de reforma social. En este contexto las SSM tuvieron un papel destacado por la difusión de una peculiar identidad popular, desarrollo de pertenencia a una comunidad y el impulso de valores organizativos propios.

La revolución de 1868 que abrió paso al sexenio revolucionario, cambió el paso en las políticas sociales del liberalismo, al aparecer nuevas fuerzas políticas y sindicales obreras como fue la constitución de la Asociación Internacional de los Trabajadores (AIT) en el país, que canalizaron las solidaridades desde abajo basadas en el mutualismo, cooperativismo y sociedades de resistencia. El republicanismo, como exponente de la izquierda liberal, actuó también como portavoz político de estos movimientos solidarios. En esta línea hay que registrar la Ley Benot de 24 de julio de 1873 que intentaba regular el trabajo de los menores, iniciativa que supuso el primer intento de dotar al Estado de una legislación protectora en materia social

²⁷ Sobre estos aspectos ver el trabajo pionero de Sánchez-Albornoz (1963), sobre los efectos de las crisis de subsistencias y las medidas que adoptaron los gobiernos para combatir sus efectos sociales. El trabajo de Moreno Lázaro (2009) sobre los efectos sociales de las crisis de subsistencias de mediados del siglo XIX en Castilla-León y el de Ruzafa Ortega (2004) para el País Vasco en la década de 1850, han mostrado como la "cuestión social" como formulación de los problemas derivados de la desarticulación social provocada por el desarrollo del capitalismo ya constituía desde fechas tempranas un eje forzoso de las políticas liberales de seguridad, beneficencia, sanidad, etc.

y laboral. Esta normativa no tuvo aplicación y con el final de la I República se experimentó un nuevo retroceso en materia de políticas sociales.

4. Las instituciones microfinancieras (IMFs) otra alternativa en la confrontación con la pobreza y la exclusión social en el largo siglo XIX

Desde la historia económica se ha puesto de manifiesto el valor que tuvieron las instituciones microfinancieras (pósitos, cajas de ahorros, montes de piedad, sociedades de socorros mutuos, cajas rurales y cooperativas agrícolas de crédito, etc.) que se convirtieron en elementos fundamentales del equipamiento social que propició el desarrollo económico y que puso coto al desarrollo de la pobreza en algunas zonas del país²⁸. Gracias a este tipo de entidades se fomentó la previsión a medio y largo plazo y la atención de las necesidades perentorias las del corto plazo utilizando los microcréditos (préstamos de cosecha, préstamos prendarios, personales, etc.). La primera normativa para propiciar la creación de cajas de ahorros data de 1835 (Real orden del 3 de abril) obra de ministro liberal Diego Medrano que incitaba a los gobernadores civiles a impulsar la creación de estas instituciones siguiendo el modelo que se había implantado en Inglaterra²⁹. En este proceso pesaron las informaciones y las ideas de los liberales exiliados trajeron en su retorno al país desde Inglaterra y Francia, así la influencia del utilitarismo de Bentham³⁰, que estuvo en la base de la formación de los savings banks de Gran Bretaña o de Samuel Whitbread³¹. El grupo que había estado exiliado en Francia tuvo conocimiento sobre el funcionamiento de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de París (1818)³². Finalmente, la primera entidad se fundaba en 1838 en Madrid (Real orden 25 de octubre) como Caja de Ahorros de Madrid.

También cabe de reseñar que el desarrollo de los microcréditos y el ahorro destinados a las atenciones de la población más necesitada se realizaba desde el Antiguo Régimen a través de los pósitos (préstamos en especie y en dinero) que

²⁸ Carbonell (2009) y (2005); Martínez-Soto (2000) y (2003); Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004); Comín, Martínez-Soto y Roldán (2010).

²⁹ Lagares y Neira (2003). Medrano fue el primer analista que apuntó la idea de la transformación de los pósitos en cajas de ahorros como vía de extenderlas por todo el país.

³⁰ La propuesta de J. Bentham de los "Frugality Banks" fue una de las bases que utilizaron los fundadores de las cajas de ahorros británicas y escocesas. Dentro de las medidas de reforma social que operaban dentro de la idea de autoayuda de los pobres. Sobre estas ideas ver: Martínez-Soto (2003).

³¹ Samuel Whitbread, liberal radical, también influyó sobre los fundadores de los savings banks ingleses a través de su propuesta de las "Poor Fund and Assurance Office", Lewis (1866: 270).

³² La Caisse d'Épargne et de Prévoyance de París, entidad que se constituyó bajo la influencia de las ideas del economista Jean-Baptiste Say, tuvo un enfoque muy claro de "previsión" destinado a atender las necesidades de los trabajadores. Christen-Lécuyer (2004: 24-28).

atendían a la población agraria y de los montes de piedad (préstamos prendarios) que actuaban en ámbitos urbanos³³. Estos últimos llegaron a prestar sin interés hasta 1837. Ambas instituciones fueron sometidas a una reestructuración de funciones y procedimientos con la llegada del liberalismo al poder. Algunos montes de piedad habían desarrollado la faceta del ahorro y admitían depósitos como era el caso del de Granada o el de Barcelona. De esta manera, en el ámbito urbano se había establecido una cultura del crédito a pequeña escala y la confianza en este tipo de instituciones para depositar ahorros.

Cuadro 7. Sesgo de género de la clientela del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid, 1839-1874 (número y %)

Mujeres	Número	% del total
Trabajadoras del servicio doméstico	14.029	25,4
Otras trabajadoras	6.521	11,8
Niñas	9.564	17,3
Mujeres solteras (s.e.p.*)	7.527	13,6
Mujeres viudas (s.e.p.*)	6.196	11,2
Mujeres casadas (s.e.p.*)	11.461	20,7
Total	55.298	52,8
Hombres		
Domésticos	6.387	12,9
Jornaleros y artesanos	18.800	38,0
Empleados	5.550	11,2
Militares	2.803	5,7
Abogados	398	0,8
Médicos y cirujanos	531	1,1
Funcionarios	372	0,8
Otras profesiones	5.009	10,1
Menores	9.631	19,5
Total	49.481	47,2
Total general	104.779	100,0

Fuente: elaborado a partir de Memorias y Cuenta General del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid correspondientes al año 1881, pp. 110-112.

(*) s.e.p. = sin especificar profesión.

El ahorro se tornó en una estrategia central de la previsión social en la España decimonónica, así las nuevas instituciones fomentadas por el liberalismo doctrinario se convirtieron en la clave para atraer pequeños depósitos de las capas populares urbanas, como medio de constituir pequeños fondos para la vejez, para la constitución de dotes, en el caso de las mujeres,

ahorro infantil, etc. A lo largo del siglo las cajas de ahorros se fueron fundando por las principales ciudades del país acompañadas por nuevos montes de piedad. Esta alianza cajas-montes fue un elemento clave para solventar la colocación de los depósitos de ahorros y su retribución, dada la escasa fiabilidad de la deuda pública como destino de ese ahorro. De tal manera que se produjo una especie de círculo virtuoso, el ahorro de las clases populares servía para realizar microcréditos prendarios a esta misma clientela. Además, la mujer se convertía en el principal cliente de estas instituciones, jugando un papel decisivo en estas instituciones, sirva como ejemplo la principal entidad del país el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid desde su fundación en 1839 hasta 1874.

En conjunto el 52,8% de la clientela de esta entidad eran mujeres, destacando las trabajadoras del servicio doméstico, que suponían un cuarto de las depositantes de la entidad (25,4%) y las mujeres casadas, a las que la estadística no refería ninguna ocupación, que suponían el 20,7%. La tercera posición correspondía a las niñas que eran 17,3% del conjunto, lo que reseñaba el ahorro con fines dotales. En el ámbito masculino jornaleros y artesanos conforman la mayoría de esta clientela con un 38% del total de la entidad, seguida por los niños (19,4%) cuyos ahorros procedentes de los padres eran equivalentes a los de las niñas en su función dotal y los criados con el 12,9%. Esta composición refleja el papel decisivo de la mujer en el desarrollo de las instituciones de ahorro popular y de microcrédito, situación que se correspondía con lo que sucedía en otras zonas europeas³⁴.

En el ámbito rural la pobreza era atendida en buena parte a través de los microcréditos en especie y dinero de los pósitos nacionales y los píos hasta 1859. La red se nacionalizó y el número de entidades se mantuvo constante durante toda la segunda mitad del siglo XIX en torno a los 3.400. Se configuraron como una red pública de microcrédito de carácter municipal y de control por parte del Estado destinada a atender a los campesinos pobres, apoyándoles en la sementera y ofreciéndoles también préstamos en metálico a una tasa de interés del 6 al 4% que solían aplicar al mantenimiento de sus explotaciones familiares, evitando con esta actuación que quedaran inmersos en las redes usurarias y, con ello, perdieran sus escasos medios de supervivencia³⁵.

Los tipos de interés fluctuaron en función de las necesidades de reconstrucción de los capitales de los pósitos y de la intencionalidad de la Administración sobre este aspecto, así, en 1800 y en 1861 los préstamos sobre granos incrementaron (entre el 1 y el 4 %) su tasa de interés producto de los trabajos de reconstrucción de la red que iniciaron las instancias competentes y a partir de 1877 se produjo una tendencia a la baja dentro de una política más social de cara a los «labradores pobres» afectados por la crisis finisecular. Los préstamos en dinero eran los más ventajosos para el prestatario puesto que eran

³³ Estas últimas entidades habían surgido en Italia (monti frumentarii y monti di pietà) en el siglo XV y desde allí influyeron en la creación de otras similares en Francia y España en los siglos XVII (Dueñas, Toledo, Málaga, México, Lima y Cuellar) y XVIII (Madrid, Murcia, Salamanca, Zaragoza, Granada Barcelona, Jaén, Nueva Granada y Río de la Plata). Sobre Italia: Muzzarelli (2001) y Muzzioli (1983). Para España Martínez Soto (2003) y López Yepes (1983).

³⁴ Para el caso de Francia contamos con el valioso trabajo de Albert (2016) en el que se analiza en papel de la mujer en los microcréditos del Mont-de-Piété de París entre 1850 y 1920, presentando una situación similar a la relatada para el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid. Para Barcelona Carbonell (2009) también muestra una situación similar.

³⁵ Un análisis de la actuación de los Pósitos en el siglo XIX en Martínez-Soto (2007).

fraccionables por meses (desde 1861), por tanto, se pagaba por el tiempo que se disponían.

En este contexto, si se comparan estos tipos de interés de los mercados informales que controlaban la financiación en el mundo rural con los vigentes en los pósitos a lo largo de todo el siglo, los últimos resultaban verdaderamente ventajosos para los agricultores pobres y esto nos ayuda a entender que la red, a pesar de todos los inconvenientes y dificultades de los que hemos hablado, se mantuviese en funcionamiento durante todo el siglo, especialmente en su segunda mitad.

Los pósitos constituyeron la única oferta pública de microcrédito especializado en la pobreza rural del siglo XIX, llegando a más de tres mil localidades. Además, las cooperativas y entidades de crédito mutuo no lograron despegar durante ese tiempo como estaba sucediendo en países como Alemania, Francia, Holanda e incluso Italia.

Las denuncias de corrupción en la gestión de este tipo de entidades eran frecuentes entre los publicistas del crédito agrícola, la prensa democrática, incluso algunos ministros. Las oligarquías locales utilizaron, en muchos casos, los caudales de los pósitos en su propio beneficio y de sus redes clientelares. Los planteamientos liberales sobre la institución se movieron entre dos corrientes de pensamiento: la favorable a su eliminación y conversión en otros tipos de entidades (bancos agrícolas y territoriales), y la de convertirlos en instrumentos microfinancieros al servicio del mundo rural. Los pósitos se convirtieron en entidades residuales, difícilmente encuadrables en el esquema económico liberal y cada vez más orientadas a atender las necesidades de subsistencia de los cultivadores más precarios, con una orientación al microcrédito. En general la red de pósitos terminó por convertirse durante buena parte del siglo XIX en la mayor contribución que la pobreza rural realizó a la crisis hacendística, bélica y sanitaria del país.

La intervención del Estado sobre los fondos de la red fue disminuyendo en la segunda mitad del siglo XIX. El cese de las detracciones entre 1850-1864 dejaba un panorama de recuperación y reactivación de la labor crediticia de las entidades. En 1863, tras dos años de inspección central a través de las «visitas de campo» de los Subdelegados de Pósitos y del control sobre las cuentas que remitían las Diputaciones Provinciales, se había avanzado en los reintegros de los préstamos pendientes (se recuperaron 3,6 millones de reales), se valoró su capital total en 189 millones de reales (Barca, 1866: 134). El resultado de estas actuaciones positivas de la Administración fue la recuperación de su actividad microfinanciera. En la sementera de 1862 se atendieron las demandas de crédito de 141.175 labradores (5% de la población activa del sector), a los que se repartieron 501.109 fanegas de trigo, 16.733 de cebada y 49.034 de centeno y 1,16 millones de reales³⁶, con unos créditos individuales medios de 274 reales. En 1864 los institutos pusieron en movimiento en nuevos créditos 2,4 millones de fanegas de granos y 19,5 millones de reales, que en moneda de aquel año representaba 116,2 millones de reales, atendiendo las demandas de crédito de 150.306 labradores pobres.

Los ayuntamientos utilizaron los fondos, propiedades e inmuebles de los Pósitos para la realización de otros fines sociales. Las escuelas municipales de muchos pueblos se establecieron en edificios propiedad delósito e incluso los sueldos de los maestros y maestras se pagaron, en muchas ocasiones con sus fondos. En momentos de epidemias y crisis de subsistencia estas entidades eran prácticamente el único recurso disponible para atender las necesidades más perentorias que disponían las autoridades locales y provinciales.

5. La actuación social del liberalismo doctrinal de la Restauración (1875-1915)

5.1. Los cambios de dirección en la beneficencia pública

El liberalismo conservador de la Restauración configuró un nuevo marco regulatorio de la beneficencia pública que se mostró más estable y duradero que el anterior. Las primeras medidas legislativas, reales decretos de 27 de abril de 1875 y de 27 de enero de 1885, dirigidos a reorganizar el sistema administrativo de la beneficencia no modificaron sustancialmente el marco anterior, mantuvieron la colaboración entre la asistencia pública y la privada. La novedad se centró en la figura del "protectorado" destinada a ejercer las funciones de control y vigilancia del Estado sobre el sistema y sobre las entidades privadas de interés público. Esta figura tuvo una mayor definición en el Real Decreto de 14 de marzo de 1899 que reguló el ejercicio del protectorado estatal sobre la beneficencia, en una línea de estímulo de la acción privada³⁷.

Cuadro 8. La red de Pósitos a lo largo del siglo XIX: capitales disponibles

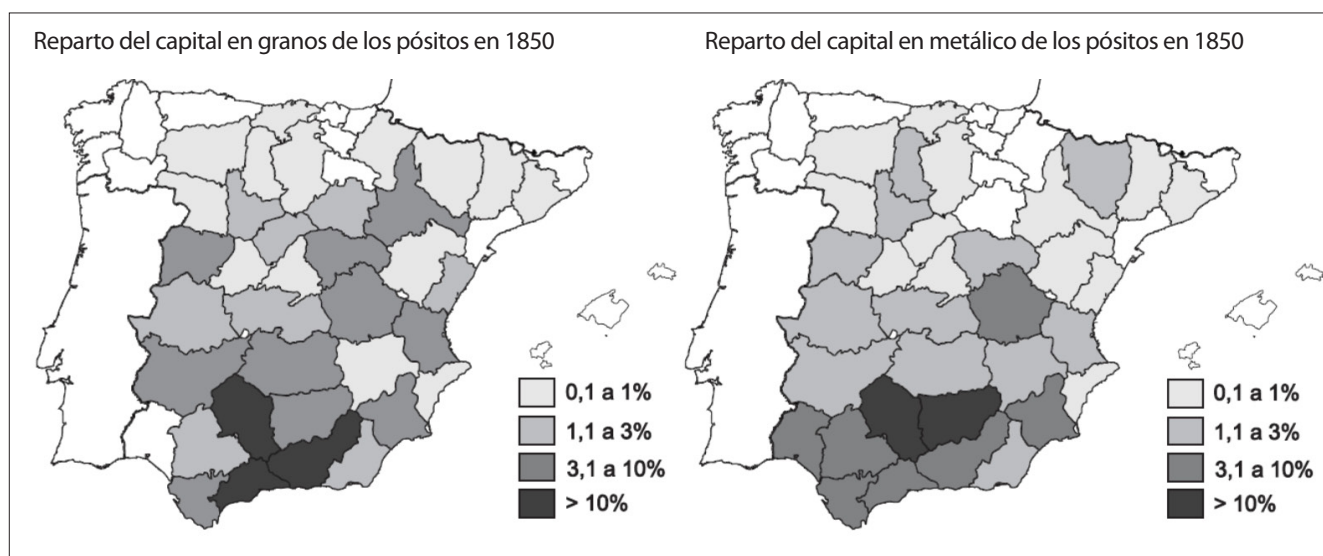
Año	Número de pósitos	Granos disponibles (miles de fanegas)	Capital disponible en metálico (miles de reales)
1792	8.082	10.003	55.105
1800	5.151	9.308	54.350
1826	9.896	6.795	22.656
1831	-	7.413	38.615
1836	6.300	6.000	47.000
1850	3.410	2.612	18.296
1859	3.358	2.192	14.548
1862	3.043	4.348	19.545
1863	3.407	4.770	29.785
1885	3.451	3.380	86.334
1902	3.410	5.023	207.877

Fuente: Martínez Soto (2007: 500).

³⁶ Alfaro (1864: 125).

³⁷ Carasa Soto (1991: 25-28).

Figura 1. Actuación regional de los pósitos a mediados del siglo XIX: microcrédito (%)



Fuente: elaborado a partir de Gracia Cantalapiedra (1881: 259).

El protectorado fue encomendado al Ministerio de Gobernación y se redujeron las instituciones benéficas a “los establecimientos o asociaciones permanentes destinados a la satisfacción gratuita de necesidades intelectuales y físicas”, entre otras: escuelas, colegios, hospitales, casas de maternidad, hospicios, asilos, manicomios, pósitos, montes de piedad y cajas de ahorros. También las que no tenían carácter permanente, pero si el mismo destino: patronatos, memorias, legados y causas pías. En el quinquenio de 1879-1883³⁸ los presupuestos provinciales destinados a beneficencia fueron 26,1 millones de pesetas y los municipales 6,2 millones de pesetas. Estos presupuestos suponían un capital medio anual de 2,5 millones de pesetas, cifra que doblaba la destinada en el quinquenio 1860-1864. Además de esta red seguía existiendo una financiada con fondos privados en la que destacaban los establecimientos hospitalarios, en 1886 la relación de entidades era la que sigue.

A finales del siglo XIX, como ha señalado Comín (2000: 219), el sistema asistencia quedó en manos de la deficiente beneficencia pública y de las instituciones benéfico-caritativas de carácter privado, lo que explica en buena parte el nuevo activismo de la Iglesia a través del catolicismo social. Esta vertiente pública se materializaría en la creación de una amplia red de instituciones instructivas y asistenciales. En 1909 había 606 centros asistenciales públicos, de los cuales 422 estaban atendidos por religiosos, mayoritariamente mujeres, que trabajaban en aras de una política familiarista que propendía a la ayuda domiciliaria frente a hospitales, hospicios y casas de atención³⁹.

³⁸ Los datos de los presupuestos proceden de la Dirección General de Beneficencia y Sanidad y están recogidos en el Anuario Estadístico de España de 1888: 1.029.

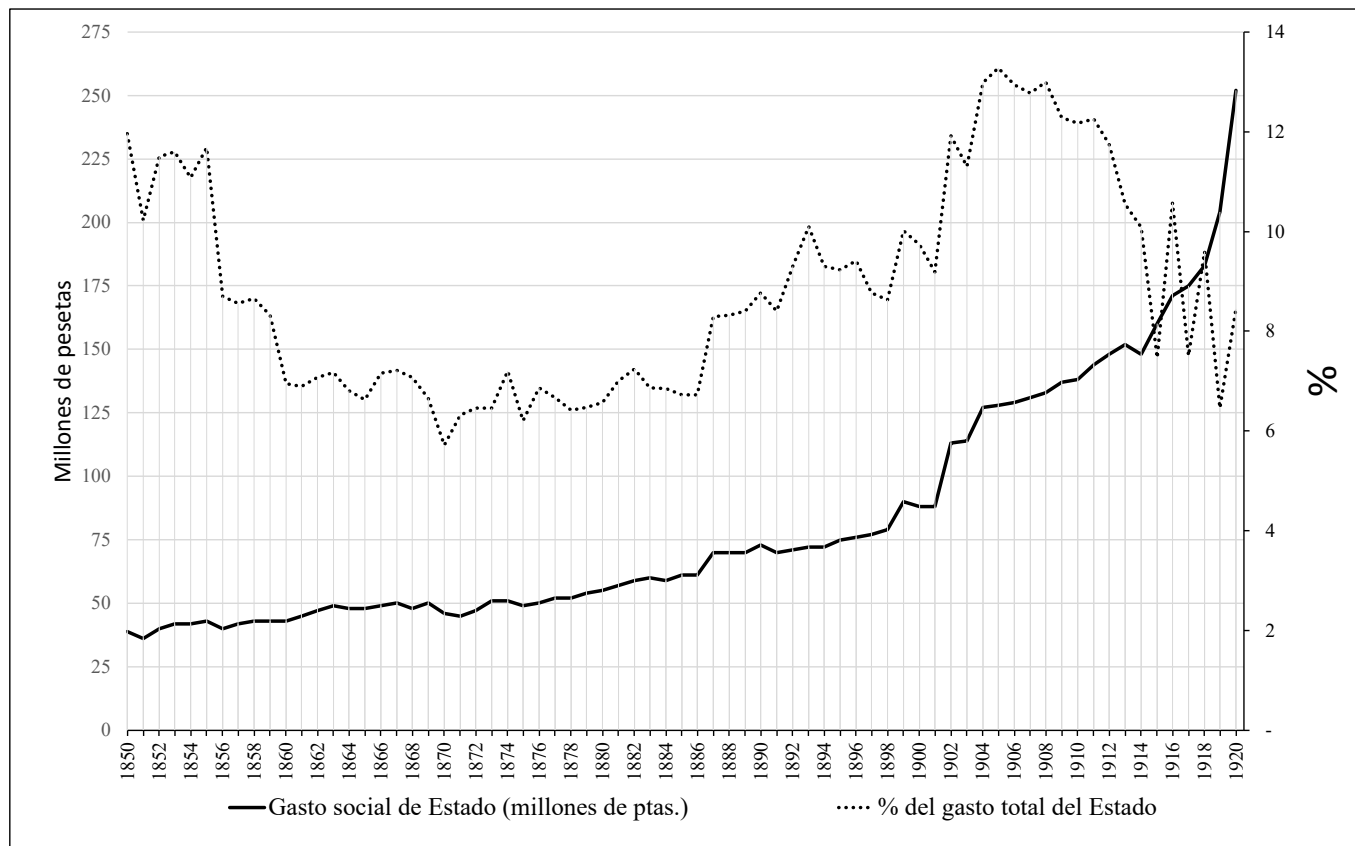
³⁹ Álvarez-Uría (1988: 123-124).

Los gastos sociales del Estado cobraron mayor peso en el conjunto de sus gastos anuales que durante la etapa anterior, después de una etapa de estancamiento durante los años 1874-1886, se inició un crecimiento fluctuante que alcanzó su máximo en 1904 en que los gastos sociales supusieron el 13,3% del gasto total. A partir de esa fecha comienza un descenso de este gasto respecto al total, así en 1920 el porcentaje de este gasto volvió a los niveles del inicio de la Restauración.

La precariedad y la pobreza que conllevó el desarrollo del capitalismo para amplios colectivos encontró su formulación en la denominada “cuestión social”. La dimensión que alcanzaba el pauperismo exigía una nueva invención de lo social. Como ha señalado González Seara (2000:88) la segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por una doble utopía, la colectivista de una revolución libertadora y la del equilibrio armónico librecambista. Todas las corrientes de pensamiento de finales de siglo XIX y primeras décadas del XX, tanto católica, como socialistas y republicanas, coincidieron en reconocer que la cuestión social era el problema más urgente y complejo con el que se enfrentaba el país. La política represiva había mostrado desde hacía décadas que no podía encauzar el pauperismo y que era necesario replantear el problema, dado que la organización y la movilización de los trabajadores ponían de manifiesto que la cuestión social era el objeto central de una nueva forma de afrontar los problemas de la pobreza.

El debate intelectual en nuestro país fue muy temprano, se inició a finales de la década de los sesenta y primeros de los setenta del siglo XIX en el marco de las libertades democráticas inauguradas por la revolución de 1868. En este contexto, el tratamiento adoptado abrió esta cuestión a otras realidades que escapaban de la frontera del problema obrero, como fueron la situación de la mujer, la esclavitud en las colonias y la educación. Esta línea fue desarrollada por la escuela krausista

Gráfico 1. Gasto Social* y porcentaje del mismo como parte del total del Gasto del Estado, 1874-1920 (millones de pesetas y porcentaje)



Fuente: elaborado a partir de los datos de Comín y Díaz (2005: 944-945). * El Gasto Social incluye: Educación, Sanidad, Pensiones y Beneficencia.

en la que personajes como Azcárate, Labra y Pérez Pujol teorizaron sobre esta cuestión en los primeros años de los setenta del siglo XIX. Estos posicionamientos se integraron en las líneas programáticas del republicanismo e, incluso, llegaron a impregnar la actuación de los gobiernos del sistema a través del regeneracionismo conservador que no despreciaba la intervención del Estado en los problemas sociales. El resultado de esta corriente de pensamiento se concretaría en la creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) en 1883⁴⁰ y, posteriormente, las comisiones provinciales y locales de reformas sociales⁴¹.

Algunos autores han señalado como la beneficencia liberal y conservadora de la Restauración ralentizó la evolución

de las políticas sociales desde una actitud protectora a otra preventiva (Carasa, 2009: 53). Especialmente, la beneficencia desarrollada por la Iglesia actuó como frente de contención a las ideas de reforma social que se estaban desarrollando desde hacía tiempo en la Europa occidental. También influyó poderosamente en este retardo la falta de integración en el debate político de los dos pilares que conformaban la cultura preventiva: el reformismo social y el intervencionismo del Estado. Las élites conservadoras de la Restauración defendieron la asistencia y los servicios sociales como un ámbito característico de la iniciativa privada de las oligarquías locales y no desarrollaron el intervencionismo del Estado hasta muy tarde.

La financiación vía gasto del Estado de la beneficencia se caracterizó por ser muy limitada y variable en la primera década del siglo XX, por término medio estuvo en 2 millones de pesetas (Cuadro 8). En 1915 se iniciaba una escalada de la inflación con motivo de las circunstancias económicas ligadas a la Primera Guerra Mundial, lo que provocó un rápido deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, especialmente de los más pobres como era el caso de los jornaleros del cam-

⁴⁰ La Comisión de creó por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883. El real decreto, las reales órdenes y la instrucción fueron publicados en la Gaceta de Madrid el 10 de diciembre de 1883, pp. 761 y ss. Sobre la actuación de la Comisión ver: Álvarez Junco (1988) y Calle (1989).

⁴¹ Las comisiones provinciales se pusieron en marcha con la Real Orden de 28 de mayo de 1884.

Cuadro 9. Distribución del presupuesto del Estado para instituciones de beneficencia e instrucción por regiones, 1906-1915 (pesetas)

Región	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	Total por región 1906-1910
Andalucía	135.829	133.788	156.413	691.423	58.823	416.706	177.804	88.042	87.280	386.120	2.332.228
Aragón	271.923	345.785	37.695	27.665	25.260	8.468	12.490	12.075	144.118	93.062	978.541
Asturias	351.280	368.917	272.037	314.776	120.414	68.185	10.500	-	391	2.000	1.508.500
Baleares	7.345	4.000	27.886	-	13.420	875	450	11.375	-	3.045	68.396
Canarias	3.750	140.994	1.125	-	18.500	9.383	500	5.000	5.760	750	185.762
Cantabria	1.020	10.500	1.000	-	12.560	97.145	143.035	123.963	10.295	203.845	603.363
Castilla la Mancha	253.376	233.856	248.355	369.539	522.796	225.565	223.665	187.489	232.130	291.511	2.788.282
Castilla y León	190.049	317.650	130.510	35.085	114.436	128.200	111.440	16.512	71.630	133.008	1.248.520
Cataluña	314.500	151.196	126.393	519.045	160.948	308.181	452.848	1.086.965	178.260	1.922.067	5.220.403
Extremadura	25	-	650	-	3.070	-	-	250	600	-	4.595
Galicia	366.905	119.196	117.497	19.555	24.650	3.219	16.155	7.799	22.230	37.176	734.382
La Rioja	15.730	213.919	7.973	5.000	-	3.530	600	2.350	3.000	30.005	282.107
Madrid	1.082.483	274.930	208.787	1.301.076	109.920	262.380	105.465	43.489	84.344	1.360.358	4.833.232
Murcia	2.925	-	1.000	125	6.530	2.000	-	2.300	4.245	200	19.325
Valencia	61.055	35.615	42.725	67.942	130.125	22.595	212.880	72.015	34.663	118.155	797.770
Total anual	3.058.195	2.350.346	1.380.046	3.351.231	1.321.452	1.556.432	1.467.832	1.659.624	878.946	4.581.302	21.605.406

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico (1916: 496-497). No hay datos para el País Vasco y Navarra pues dependían de sus respectivas Haciendas Forales.

po, lo que se reflejó en un incremento del gasto del Estado en este capítulo.

En los inicios del siglo XX el sistema de beneficencia pública se mostraba en un estado precario, el número de establecimientos era insuficiente y la mayor parte de los asistidos lo eran en instituciones privadas. La asistencia médico-social se consideraba muy ineficaz porque solo atendía a los efectos extremos de la miseria y la indigencia social y no afrontaba las causas que las producían. El equipamiento benéfico-asistencial del país en 1915 contaba con una red de 13.863 organismos, siendo los más numerosos los de protección de socorros generales (destinados a la pobreza más dura), protección de adultos y protección a la infancia.

El desarrollo especial que tuvo la Administración sanitaria y de beneficencia durante esta etapa de finales del siglo XIX muestra que aunque se produjo un moderado aumento del gasto social (gráfico 2) desde la última década del siglo XIX y primera del XX, una buena parte de esa responsabilidad seguía recayendo sobre las administraciones locales y provinciales (Arbaiza, 2009: 563). En el Cuadro 10 hemos reconstruido el gasto unitario medio (por habitante) que estas instancias realizaron durante el quinquenio 1911-1915 para tener una idea de nivel de atención que proporcionaban. En general los ayuntamientos dedicaron en ese quinquenio una media de 3,93 ptas./habitante y las Diputaciones 1,64 ptas./habitante, lo cual muestra la importancia del gasto local en el sostenimiento de la red de instituciones de beneficencia y educación.

Los ayuntamientos de La Rioja y el País Vasco fueron los que más aportaron por término medio durante el quinquenio referido, 14,04 y 13,32 ptas./habitante respectivamente. En el lado contrario los de Murcia y Aragón fueron los que tenían menor gasto en beneficencia por habitante, 0,58 y 0,66 ptas./habitante. Esto reflejaba los intereses y preocupaciones de las élites gobernantes en los municipios, en el caso de Murcia la mayor parte de los ayuntamientos estaban gobernados por el Partido Conservador y en manos de un cacicazgo omnipresente por parte de Juan de la Cierva. Las Diputaciones Provinciales de Madrid y Navarra con 5,48 y 4,53 ptas./habitante respectivamente fueron las que en términos per cápita aportaron más dinero a la beneficencia de su territorio, en el lado contrario se situaban las de Baleares y Canarias que aportaban solo 0,06 y 0,51 ptas./habitante, en este último grupo también se situaban otras como las de Galicia, Castilla la Mancha y Cantabria que no llegaban a la peseta por habitante. Estos datos nos ofrecen una idea aproximada del escaso gasto en protección social por la vía de la beneficencia y de educación de las otras administraciones territoriales durante los gobiernos de la Restauración en los inicios del siglo XX, periodo en los que se estaban poniendo en marcha otras iniciativas de carácter institucional-reformista como fueron el Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión.

Cuadro 10. Gasto medio por habitante en beneficencia de los presupuestos de los ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales durante el quinquenio 1911-1915 (ptas./habitante)

Región	Gasto municipal ptas./habitante	Gasto Diputaciones ptas./habitante
Andalucía	5,24	1,54
Aragón	0,66	3,92
Asturias	5,51	1,18
Baleares	2,55	0,06
Canarias	1,02	0,51
Cantabria	1,42	0,75
Castilla la Mancha	1,16	0,70
Castilla y León	3,09	1,06
Cataluña	1,12	1,48
Extremadura	1,73	0,88
Galicia	4,85	0,57
La Rioja	14,04	1,99
Madrid	2,85	5,48
Murcia	0,58	0,57
Navarra	3,01	4,53
Valencia	4,67	1,14
País Vasco	13,32	1,54
Media	3,93	1,64

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Dirección General de Administración Local, recogidos por la Dirección General de Instituto Geográfico y Estadístico (1916), pp. 500-501 y 502-503.

A pesar de la mayor intervención del Estado y las administraciones provinciales y locales en la oferta de prevención y atención social por la vía de la beneficencia, la oferta privada continuaba siendo muy importante. Así, en 1920 todavía existían 11.303 fundaciones privadas dedicadas a esta tarea, las cuales contaban con un capital de 555 millones de pesetas y unas rentas de 16 millones de pesetas, en definitiva, su aportación representaba una media de 26 ptas./habitante. Las provincias donde su aportación per cápita era mayor eran: Madrid (167 ptas./habitante); Salamanca (74 ptas./habitante); Barcelona (43,3 ptas./habitante); Guipúzcoa (42 ptas./habitante) y Coruña (41,3 ptas./habitante)⁴².

5.2. El enfoque de la previsión social: las respuestas a la "cuestión social": las nuevas instituciones

Las políticas sociales que se iniciaron a finales del siglo XIX trataban de dar respuesta a "necesidades sociales" que se da-

⁴² Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico (1922: 394).

ban como supuesto, como hechos. Se situaban en el centro de un argumento lineal que se dirige desde el sujeto portador de la necesidad al Estado, el cual tiene que satisfacerla en función del "bien común" o como solución a una conflictividad. En la primera opción los límites los marcan las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado, mientras que en el segundo depende de la relación de fuerzas en el seno de una sociedad en ese mismo momento. Las corrientes funcionalistas han considerado que el Estado y los empresarios son el origen del proceso de génesis de las necesidades sociales, en este sentido, éstas se convierten en simples invenciones de los reformadores burgueses que buscaban "civilizar" a las clases trabajadoras creándoles "necesidades nuevas".

Con el trascurso del tiempo se produjo una inversión de estos supuestos, las necesidades pasaron de ser una condición básica de las políticas sociales a convertirse en su producto, como tal ya no eran un elemento subjetivo a satisfacer, sino el factor objetivo de control de los trabajadores, transformándose en una estrategia de dominación sin lucha. Los empresarios no consideraban las necesidades de los trabajadores en la forma que éstos las sentían y expresaban, las prioridades cambiaban de un lado a otro de la organización productiva (Trepé, 1971: 261-262). Estos puntos de vista diferentes explican, en parte, como las reformas socio-laborales promovidas desde el empresariado, desde el Estado o desde otro tipo de organismos eran, en sus inicios, indiferentes para las organizaciones obreras, incluso en ocasiones eran rechazadas y combatidas. Con la indiferencia o la resistencia hacia esas medidas, las organizaciones obreras expresaban su voluntad de autonomía en la gestión de sus problemas de vida y en la definición de sus propias necesidades.

La creación de la Comisión de Reformas Sociales (1883-1903)⁴³ fue la primera expresión de del reformismo social que en ese momento se expresaría bajo la forma política del "regeneracionismo". Este organismo fue la expresión de la nueva forma de afrontar y analizar los problemas sociales que implicaba la intervención activa del Estado. Reflejaba la influencia positiva del krausismo académico (Pérez Pujol y Azcárate), hecho que se corroboraría en la Información Oral y Escrita que la Comisión realizó entre 1884-1885, que significaba el reconocimiento de las nuevas características de la cuestión social (Montero, 2009: 173). La opción intervencionista del Estado en materia social fue avanzando a lo largo de la década de los noventa del siglo XIX se reflejaría en los trabajos de la Comisión realizando diferentes dictámenes sobre legislación y proyectos legislativos (descanso dominical, condiciones de trabajo de mujeres y niños, accidentes de trabajo, etc.) que no llegarían a buen puerto en su tramitación parlamentaria. La labor desarrollada por la Comisión no gozó de la aceptación de las principales organizaciones obreras⁴⁴.

⁴³ Creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 obra de Segismundo Moret que era ministro de Gobernación en el gobierno liberal de José Posada Herrera. Cuya finalidad era: "Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo". Sobre la Comisión: Calle (1989).

⁴⁴ Tanto la UGT como las organizaciones anarquistas rechazaron la labor de este organismo. Más receptivas fueron las sociedades de resistencia de orientación republicana. Suarez Cortina (2006: 328-329).

El giro social del establishment liberal gobernante adoptaría la expresión “regeneracionista” a partir de la pérdida de las colonias en 1898 y su repercusión política y social sobre la vida del país. Esta nueva visión implicaba para las élites políticas e intelectuales pasar de los debates a la realización práctica, bajo la expresión de la legislación de carácter social, que abordase los principales problemas derivados de la organización económica del país. Este planteamiento pasaba por aceptar el intervencionismo del Estado y la introducción de reformas sociales. En esos momentos la intervención social era aceptada por todas las corrientes del liberalismo. Las primeras leyes sociales presentadas por Eduardo Dato supusieron la constatación de que el principio intervencionista se había convertido en el eje de la reforma social del regeneracionismo, a esta línea respondió la Ley de accidentes de trabajo (30/01/1900). Más en la línea del paternalismo social será la Ley sobre el trabajo de mujeres y niños (13/03/1900). Una importancia destacada también tenía la Real orden de 07/06/1900 por la que se creaban y articulaban las juntas provinciales y locales de Reformas Sociales.

El gobierno conservador de Francisco Silvela que por Real decreto de 23/04/1903 creaba el Instituto de Reformas Sociales (IRS) cuya finalidad era: “estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”⁴⁵. El Instituto sustituía en sus funciones a la Comisión y dependería del Ministerio de Gobernación.

A lo largo de su existencia, 1903-1924, el Instituto tuvo encomendado el estudio de las cuestiones relacionadas con la mejora del bienestar de las clases obreras, la vigilancia del cumplimiento de las leyes sociales, a través de los servicios de inspección y estadística y de preparar la legislación referida al trabajo⁴⁶. El aspecto más reseñable era el referido a la promoción y canalización de la acción social del Gobierno en torno a la cuestión social. Tuvo una actuación destacada en el análisis de los problemas sociales, en la mediación en conflictos laborales relevantes y la clasificación de los datos más relevantes de la vida social por medio de su servicio de estadística. Actuó como organismo de asesoramiento, información y apoyo técnico del Estado y las organizaciones sociales, desempeñado un papel fundamental en la implementación de la legislación social a través de su servicio de Inspección del Trabajo (1906). Finalmente, colaboraría en la puesta en marcha del Instituto Nacional de Previsión (1908).

El desarrollo de un sistema público de seguro social es una innovación administrativa y política de primer orden, comparable en importancia a la introducción de la democracia representativa⁴⁷. Sin embargo, por su importancia, fue una innovación gradual y muy diversificada, en consecuencia, existen considerables dificultades para definir con precisión las fechas en que se establecieron los estados de bienestar nacionales

y con qué medidas. La implementación de alguna medida de control público sobre el bienestar de la ciudadanía no es un criterio suficiente para fijar el inicio, y pocos autores apuestan por caracterizar a los estados capitalistas más desarrollados del siglo XIX como estados de bienestar. Identificar un punto a lo largo de un continuo de provisión pública en expansión como el umbral del estado de bienestar es, en sí mismo, algo arbitrario. Una dificultad añadida proviene de relatos tradicionales a través de los cuales el “estado de bienestar” se convirtió en algo común, descrito en términos de las intenciones de ese estado, es decir, como un estado principalmente interesado en realizar las aspiraciones de bienestar de sus miembros⁴⁸.

La extensión de la ciudadanía y la despauverización del bienestar público en Europa occidental desde las últimas décadas del siglo XIX y primer tercio del siglo XX conllevó la legitimación del seguro social. Esta situación significaba también un cambio de la relación del Estado con el ciudadano y de ambos respecto a la provisión del bienestar público. En primer lugar, el interés del Estado en el bienestar público se extendió más allá de las preocupaciones tradicionales referidas al alivio de la miseria y al mantenimiento del orden público (aunque estos siguen siendo elementos importantes). En segundo lugar, la provisión del seguro social se considera cada vez más como parte del conjunto de derechos y deberes que vincula al Estado y la ciudadanía. En tercer lugar, la recepción del bienestar público sobre el papel supuso una ampliación del concepto de ciudadanía.

Crecimiento del gasto social es uno de los aspectos más importantes del desarrollo del estado de bienestar. A lo largo del siglo XIX e inicios del XX, las políticas relacionadas con el bienestar de la ciudadanía dirigieron una proporción a veces rápidamente creciente del PIB de los países de la Europa occidental. No existe punto de inicio de la proporción del gasto público respecto al PIB de un país a partir del cual puede decirse que el estado de bienestar comenzó, pero como un indicador de este importante aspecto cuantitativo del desarrollo del estado del bienestar, podemos tomar un gasto social del 3% del PIB como un indicador nocional de los orígenes del estado de bienestar. Puede ser útil comparar este umbral con la fecha en que el gasto social supera el 5% del PIB⁴⁹.

En el caso español el retraso para alcanzar el 3% del gasto público en estado del bienestar respecto al PIB comparando con los países de la Europa occidental es más que evidente, así en Italia se consiguió el 3 % en 1923, Francia en 1921, Alemania en 1900, Gran Bretaña en 1905, Bélgica en 1923 y Holanda en 1920 por citar algunos países. En el caso español, como se comprueba en el gráfico, hacia 1915 los estadísticos que hemos elaborado suponen el 0,56 % del PIB para el primero y el 0,94 % para el segundo, muy alejado de los porcentajes usuales en los países de la Europa occidental. En España el 3% se alcanzó en fecha tan tardía como 1963, lo que muestra un desfase muy significativo y el 5 % en el 1966 en el centro de la etapa del desarrollismo franquista.

⁴⁵ *Gaceta de Madrid* año CCXLII, núm. 120, p. 371, jueves 30 de abril 1903, Real Decreto 23/04/1903 de creación del Instituto de Reformas Sociales, art. 1º.

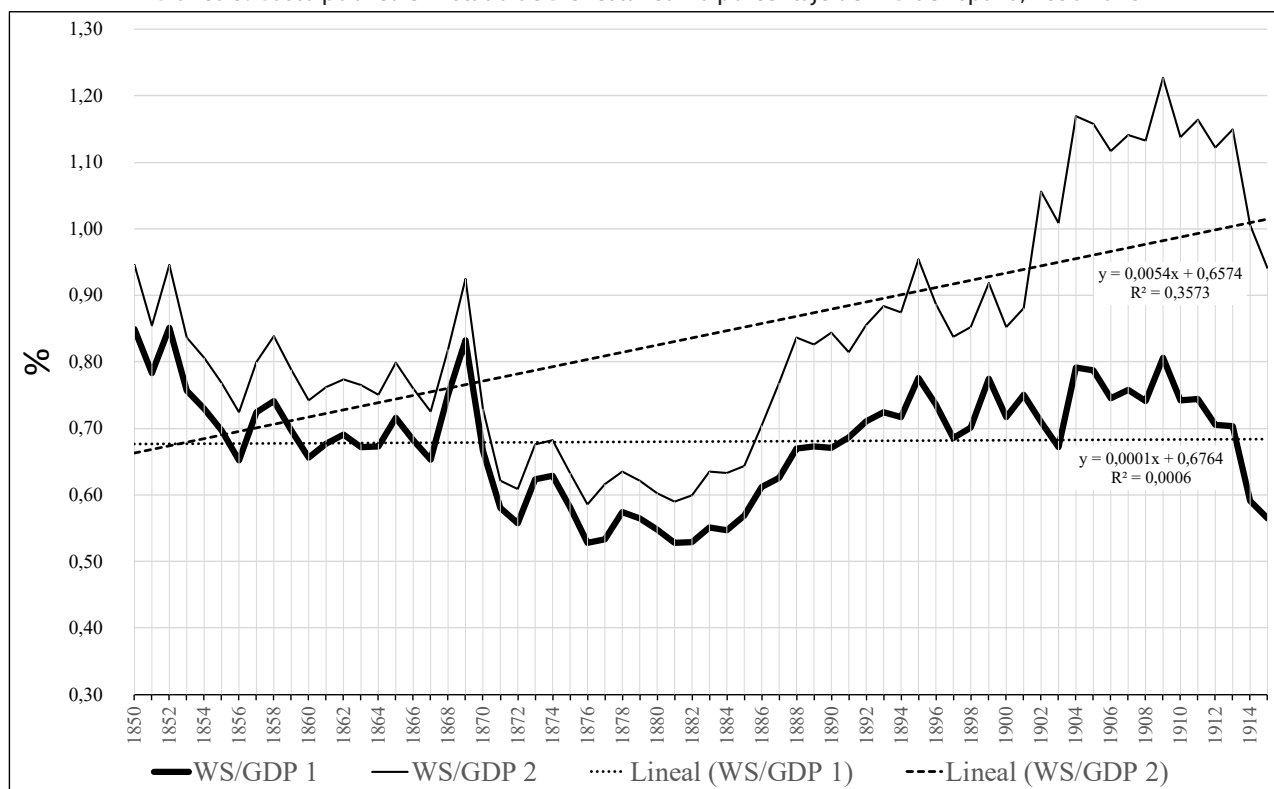
⁴⁶ Memoria del Instituto de Reformas Sociales (1912: 5).

⁴⁷ Swaan (1988: 149).

⁴⁸ Sobre este tipo de trabajos ver: Hall (1952).

⁴⁹ Así lo señala Pierson (2006: 103).

Gráfico 3. Gasto público en Estado de Bienestar como porcentaje del PIB de España, 1850-1915



Fuente: elaborado a partir de las series del PIB de Prados de la Escosura (2003: 417-419). La serie del gasto público en estado del bienestar procede de: Comín y Díaz (2005: 873-967).

WS/GDP 1 incluye: pensiones de jubilación, beneficencia, y sanidad.

WS/GDP 2 incluye: WS/GDP 1 + educación.

6. Conclusiones

En el periodo de 1822 a 1908 se produjo una transición en los modelos de atención a la pobreza y a las necesidades más perentorias de la población en España, así hablamos del paso de una cultura de la protección que impregnó la actuación del liberalismo decimonónico a la de previsión. Esta evolución se realizó en etapas determinadas por las culturas e ideologías dominantes en cada periodo y las posibilidades de actuación de los poderes públicos. En la primera etapa de 1822 hasta 1868 los sistemas de atención se vieron afectados por los procesos desamortizadores que afectaron tanto a las entidades de protección controladas por la Iglesia como a otras dependientes de los poderes locales. En definitiva, se trató de traspasar esos servicios a manos de las administraciones públicas, para ello era necesario cambiar de las antiguas formulas de la caridad y la beneficencia a nuevo modelo donde estos se convirtiesen en servicios públicos ofrecidos desde el Estado (o sus administraciones territoriales).

Durante el periodo comprendido entre 1868 y 1898 se fue gestando la transformación del modelo asistencial hacia la previsión social. Los conflictos que acompañaron al desarrollo de la industrialización y los referidos al campo generaron nuevos problemas que se agruparon para su análisis en el concepto "cuestión social". Aspecto que ocupó a los intelectuales, fundamentalmente de la corriente krausista y católica-social, y políticos en la búsqueda de soluciones que resolvieran en términos de armonicismo social el conflicto inherente al desarrollo de nuevas formas organizativas e ideológicas de los trabajadores. En este periodo se inició la primera legislación social que se ocupó de la situación del trabajo en la minería y la creación de la Comisión de Reformas Sociales (1883) como organismo destinado al análisis institucional de la "cuestión social".

La última fase en esta evolución abarca desde 1898 a 1915, en la que se produjo la institucionalización de la cultura preventiva derivada de los riesgos del trabajo que provocaban en muchas ocasiones la incapacidad laboral. Definitivamente se asentó el concepto de que el gestor de los recursos de previsión debería ser el Estado. De esta forma se puede hablar propiamente del desarrollo de la previsión social dado que los po-

deres públicos empiezan a reconocerla como responsabilidad privativa y, en consecuencia, como derecho de los ciudadanos. Para este cambio fue necesario que el regeneracionismo como corriente de pensamiento impregnara a una buena parte de las opciones liberales de la Restauración, desde el conservadurismo al republicanismo. La creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales y en 1908 del Instituto Nacional de Previsión, implicaron el reconocimiento de que el Estado se debía hacer cargo de la gestión de la previsión, hecho que tiene una manifestación importante en la instauración por el INP del retiro obrero bajo la modalidad de libertad subsidiada y en 1919 como retiro obrero obligatorio.

Bibliografía

- ALBERT, ANAÏS (2016): "Le genre du prêt sur gage: rapports de pouvoir au Mont-de-Piété de Paris (années 1850-années 1920)", *Genre & Histoire*, 17, pp. 1-40.
- ALFARO, A. de (1864): *Memoria presentada al Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación por el Director General de Administración Local sobre el movimiento de fondos que realizaron los Pósitos del Reino en 1862, proponiendo los puntos de reforma que reclaman la administración y contabilidad de este interesante ramo: aprobada por Real Orden de 7 de abril de 1864*, Madrid, Imp. Nacional.
- ÁLVAREZ URÍA, Fernando (1988): "La Ilustración y su sombra: dominación cultural y pedagogía social en la España del Siglo de las Luces", *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 345-372.
- ÁLVAREZ JUNCO, José (1988): "La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones, en cuatro siglos de acción social" en *De la beneficencia al bienestar social. Seminario de Historia de la Acción Social*, Madrid, Siglo XXI.
- BARCA, Francisco (1886): *Memoria presentada al Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación por el Director General de Administración Local sobre el movimiento de fondos que realizaron los Pósitos del Reino en 1863, proponiendo los puntos de reforma que reclama la administración y contabilidad de este interesante ramo*, Madrid, Imprenta Nacional
- BIANCHI, Diana (2001): *La Ilustración española y la pobreza: debates metropolitanos y realidades coloniales*, Montevideo, Universidad de la República.
- CABARRÚS, Francisco (1783): *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión oponen a la felicidad pública*, Barcelona, Imprenta de D.A. Roca.
- CALLAHAN, W.J. (1978): "Caridad, sociedad y economía en el siglo XVIII", *Moneda y Crédito*, 146, pp. 65-73.
- CALLE VELASCO, María Dolores de la (1984): "La Comisión de Reformas Sociales de la represión al análisis de la conflictividad social", *Studia Historica*, 2, pp. 13-40.
- CANGA ARGÜELLES, José (1833-1834): *Diccionario de Hacienda: con aplicación a España*, 2 vols., Madrid, Imprenta de D. Marcelino Carrero.
- CARASA SOTO, Pedro (1991): *Historia de la beneficencia en Castilla y León. Poder y pobreza en la sociedad castellana*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- CARBONEL, Monserrat (2005): "Instituciones de microcrédito y economía social en los orígenes de la Cataluña contemporánea", *Papeles de Economía Española*, 105-106, pp. 244-253.
- CARBONEL, Monserrat (2009): "Género y previsión en la España del siglo XIX", en S. Castillo y R. Ruzafa (coords.), *La previsión social en la Historia*, Madrid, Siglo XXI pp. 137-170.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- COMÍN COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- COMÍN COMÍN, Francisco (2000): "Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española (1808-1874)", en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles, Tomo 4. La economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 621-703.
- COMÍN COMÍN, Francisco (2010): "Los seguros sociales y el estado del bienestar en el siglo XX", en J. Pons y J. Silvestre (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentados, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, PUZ, pp. 17-50.

- COMIN COMIN, F. y DIAZ, Daniel (2005): "Sector público administrativo y estado del bienestar", A. Carreras y X. Tafunell (coord.), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX-XX*, vol.1, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 873-967
- COMÍN COMÍN, F.; MARTÍNEZ SOTO, A.P. y ROLDAN MONTAUD, I. (2010): *Las Cajas de Ahorros de las provincias de Ultramar, 1840-1898. Cuba y Puerto Rico*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- CHRISTEN-LÉCUYER, Carol (2004): *Histoire sociale et culturelle des Caisses d'Épargne en France, 1818-1881*, Paris, Ed. Económica.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (1987): "La legislación de beneficencia en España", en J.L. Piñar Mañas y A. Real Pérez, *Legislación sobre instituciones de beneficencia particular. Fundaciones benéfico-asistenciales puras y mixtas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp.11-50.
- FORONDA, V. de (1789): *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía política y sobre las leyes criminales*, Clásicos del Pensamiento Económico Vasco, Vitoria, reedición de 1994.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (2000): "Una aproximación al pensamiento económico de Jovellanos, a través de las funciones del Estado", en E. Fuentes Quintana (ed.), *Economía y Economistas, La Ilustración*, vol. 3, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- GARCÍA GÓMEZ, J.J. (2016): "Urban penalti en España", *Revista de Historia Industrial*, 63, pp.49-78
- GARCÍA GÓMEZ, J.J. y PUCHE GIL, J. (2016): "Reforma sanitaria, Salud Pública y Bienestar biológico durante la industrialización española: el caso de Alcoy, 1840-1915", *Asclepio*, 68 (1), pp. 128-145.
- GARCÍA ISIDRO, Mauricio (1928): "Prólogo", en T. Marcos Escribano, *El Pósito de los Cuatro Sexmos de la Tierra*, Salamanca, Imprenta Ferreira, pp. V-XX.
- GARCÍA ISIDRO, Mauricio (1929): *Historia de los Pósitos Españoles*, Madrid, Dirección General de Acción Social y Emigración, Imprenta Helénica.
- GEMEREK, Bronislaw (1998): *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Madrid, Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ SEARA L. (2000): "Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar", en S. Muñoz Machado, J.L. García Delgado y Luís González Seara (dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Cívitas, pp.37-129.
- HALL, M. P. (1952): *The Social Services of Modern England*, Londres, Routledge and Paul.
- HOSBAWN, Eric (1977): *Industria e Imperio*, Barcelona, Ariel.
- JOVELLANOS, Gaspar Melchor de (1778): "Discurso acerca de la situación y división de los hospicios con respecto a su salubridad (leído en la Sociedad Económica de Amigos del País de Sevilla)", en G.M. de Jovellanos (1952-1956), *Obras*, 5 vols., Madrid, BAE.
- LAGARES, Manuel y NEIRA, José Manuel (2003): *Diego Medrano y Treviño, creador de las Cajas de Ahorros*, Madrid, CECA.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003): *El progreso económico de España*, Madrid, BBVA.
- LEWINS, William (1866): *A History of Banks for Savings in Great Britain and Ireland*, Londres, Sampson Low, son, and Marston.
- LINDERT, Peter (1994): "The Rise of Social Spending, 1880-1930s", *Exploration in Economic History*, 31 (1), pp. 1-37.
- LINDERT, Peter (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOPEZ YEPES, José (1983): *Historia de los Montes de Piedad en España (El Monte Piedad de Madrid en el Siglo XVIII)*, Madrid, CECA.
- MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual (2000): "Las Cajas de Ahorros españolas en el siglo XIX: entre la beneficencia y su integración en el sistema financiero", *Revista de Historia Económica*, 18 (3), pp. 585-628.
- MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual (2003): "Las Cajas de Ahorros en el siglo XIX. Los orígenes del sistema, 1839-1875", *Papeles de Economía Española*, 97, pp. 174-204.
- MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual (2007): "Los pósitos en el siglo XIX: una red pública de microcrédito agrario (1800-1914)", *Historia Agraria*, 43, pp. 485-530.
- MARTINEZ SOTO, Ángel Pascual y CUEVAS CASAÑA, Joaquín (2004): "La expansión y consolidación en el sistema financiero español, 1880-1936", *Revista de Historia Económica*, 12 (1), pp. 65-110.
- MORENO LÁZARO, Javier (2009): *Los hermanos de Rebeca. Motines y amotinados a mediados del siglo XIX en Castilla la Vieja y León*, Palencia, Región Editorial.
- MONTERO GARCÍA, F. (1988): *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MUZZIOLI, Giuliano (1983): *Banche e Agricoltura. Il crédito all'agricoltura italiana da 1861 al 1940*, Bolonia, Il Mulino.
- MUZZARELI, Maria Giuseppina (2001): *Il denaro e la salvezza. L'invenzione del Monte di Pietà*, Bolonia, Il Mulino.
- PIERSON, CH. (2006): *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare State*, Cambridge, Polity Press.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Ed. Manantial.
- RUZAFÁ ORTEGA, Rafael (2004): "El impacto de la crisis de subsistencias de la década de 1850 en el País Vasco", *Ayer*, 55, pp. 207-233.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (1963): *Las crisis de subsistencias de España en el siglo XIX*, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Elena (1994): "De la caridad fraternal al socorro mutuo: las hermandades de socorro de Madrid en el siglo XVIII", en Santiago Castillo (ed.), *Solidaridad desde abajo. Trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*, Madrid, UGT Centro de Estudios Históricos, pp. 31-50.
- SOUBEYROUX, J. (1982): "El encuentro del pobre y la sociedad: asistencia y represión en el Madrid del siglo XVIII", *Estudios de Historia Social*, 20-21, pp. 7-225.
- SUAREZ CORTINA, Manuel (2006): "Luces y sombras de la modernidad", *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 63, pp. 45-66.
- SWAAN, A. de (1988): *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Cambridge, Polity Press.
- TOUCAS-TRUYEN, P. (2009): "Los encuentros internacionales sobre la protección social", en S. Castillo y R. Ruzafa (coords.), *La previsión social en la Historia*, Madrid, Siglo XXI, pp. 461-482.
- VILAR RODRIGUEZ, Margarita (2010): "La cobertura social al margen del Estado: asociacionismo obrero y socorros mutuos en Galicia (c. 1839-1935)", *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, pp. 179-205.