

# La economía política de las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936.

Alexander ELU TERÁN

Instituto Universitario Europeo

## I. Introducción

La creación de un sistema público de pensiones de vejez en España respondió a la situación crítica planteada por las nuevas condiciones de la vejez. A pesar de no tratarse de un fenómeno desconocido, la manifestación de la vejez en la sociedad industrial resultó novedosa respecto a períodos anteriores en cuanto a su escala y sus características. Por un lado, el aumento progresivo de la esperanza de vida desde el Antiguo Régimen produjo un incremento del porcentaje de la población de edad más avanzada, con lo que la visibilidad de este grupo fue cada vez mayor<sup>1</sup>. Por otro lado, los cambios generados por la industrialización produjeron una transformación cualitativa de la vejez en varios sentidos. De una parte, la mayor dureza física de los trabajos industriales dificultaba el desempeño de las ocupaciones hasta edades muy avanzadas. Esta había constituido la norma hasta entonces, dado que el abandono del puesto de trabajo o del mercado laboral sólo se producía cuando la imposibilidad para desempeñar un trabajo era total y, generalmente, venía seguida por la muerte del trabajador. Este tipo de gestión de la vejez también había sido favorecida por las prácticas empresariales, que solían optar por la internalización del envejecimiento de los trabajadores como forma de garantizar los incentivos para una permanencia estable de la fuerza de trabajo en el seno de la empresa. Normalmente, tomaba la forma de una separación gradual y en función de la edad de los trabajos físicamente más exigentes hacia puestos de menor intensidad y menor retribución en el seno de la empresa. Si bien se producía una caída en los ingresos, al menos se garantizaba un nivel mínimo de retribución durante toda la vejez. Con el tiempo, las nuevas políticas empresariales se desentendieron de la protección del retiro de sus trabajadores<sup>2</sup>. Por otro lado, el nuevo contexto también dificultó el recurso a la forma más extendida de sostenimiento en la vejez, esto es, la solidaridad intergeneracional ejercida en el ámbito familiar. En este sentido, los

---

<sup>1</sup> La evolución del porcentaje de la población de 65 años de edad y más fue el siguiente: 4,2% en 1877, 5,1% en 1887, 5,2% en 1900, 5,5% en 1910, 5,7% en 1920, 6,1% en 1930, 6,5% en 1940, 7,2% en 1950, 8,2% en 1960; NICOLAU (2005), cuadro 2.24, p. 147

<sup>2</sup> La gestión del envejecimiento de los trabajadores en el seno de las mismas empresas ha sido explorado, sobre todo, para el caso estadounidense, por ejemplo en SVENSSON (2000). Cuando la permanencia en la misma empresa no era posible, se solía producir el descenso laboral de los trabajadores hacia sectores y ocupaciones peor retribuidas pero mejor ajustadas a los condicionantes del trabajador envejecido. Este fenómeno, denominado *life-cycle deskilling*, ha sido estudiado en RANSOM, SUTCH (1986), JOHNSON (1994), ???, ELU (2006).

cambios en la estructura familiar y la organización del hogar, tendentes en general a la nuclearización de la familia, obligaron a la búsqueda de nuevas formas de tutela de la vejez.

En este contexto en transformación, en España surgieron desde finales del siglo XIX distintas voces que reclamaban la intervención del estado en favor de la protección de la vejez de los trabajadores. Tal discurso se insertaba en el marco más general de la discusión de la cuestión obrera, canalizado institucionalmente mediante el reformismo social, cuyo objetivo de la mejora de las condiciones materiales de las clases trabajadoras. La creación de seguros sociales y en particular la protección contra el riesgo de vejez fueron piezas fundamentales de la agenda reformista. Es más, los avances en la previsión contra la vejez lograron cristalizar relativamente pronto, al menos de acuerdo a lo que el grado de desarrollo de la economía española y el peso del gasto social permitían sospechar. Asimismo, los esfuerzos por adaptarse a los avances internacionales en pensiones de vejez y conocer el funcionamiento de sistemas pioneros abonaron la idea del amplio interés despertado por la aplicación de los seguros sociales en España. De este modo, la creación del *Instituto Nacional de Previsión* (1908) significó la puesta en marcha de una política organizada de protección de los trabajadores, lo que hasta entonces solamente contaba con el antecedente de la ley Dato de accidentes de trabajo en 1900. En su origen, el Instituto se dedicó a la coordinación de un sistema de pensiones libremente constituidas por los trabajadores o, idealmente, por los empresarios en nombre de sus trabajadores. El compromiso del estado consistía en la subvención de una parte de los depósitos realizados, con el fin de incrementar las contribuciones que, a la edad de retiro, daban lugar a la pensión. En 1919, y a raíz de un contexto histórico en el que la defensa de la estructura del Estado necesitaba contraprestaciones sociales urgentes, se aprobó la afiliación obligatoria a las pensiones para todos los trabajadores dependientes por debajo de un cierto límite salarial. De hecho, a lo largo de estas páginas, se verá cómo la presión de la realidad histórica fue el principal motor en la evolución de las pensiones de vejez en España a lo largo del primer tercio de siglo. Como consecuencia de esta evolución, las pensiones adolecieron de un diseño apresurado que priorizó los objetivos de defensa social y efectividad inmediata, antes que la eficiencia en la provisión de las prestaciones o, de forma más importante, la cobertura de toda la población objetivo de la ley de retiros. Debido a estas deficiencias, las primeras pensiones públicas de vejez aprobadas en España destacan más como una fase de rodaje en las políticas sociales en España antes que como un mecanismo útil de cobertura de las necesidades en la vejez.

El objetivo de esta comunicación es doble. Por un lado, pretendo exponer la evolución cronológica de las pensiones en España desde su creación en 1908 hasta 1936. Siguiendo la evolución histórica que, en cada momento, precipitó la aparición de las distintas fases de la protección de la vejez,

el objeto principal de esta parte será incidir en los aspectos económicos de la medida. Por otro lado, intentaremos establecer las motivaciones e intereses de las partes implicadas, esto es trabajadores, empresarios y Estado, en la legislación de las pensiones de vejez. Esta parte será abordada desde una perspectiva cualitativa y también cuantitativa, cuando analicemos las variables que determinaron los patrones de afiliación de un seguro que, aun siendo obligatorio por ley, distó de cubrir a la totalidad de la población implicada.

## **II. La creación del sistema de libertad subsidiada**

La intervención pública en materia de seguros sociales en España vino determinada por el fracaso previo de algunas iniciativas privadas. La primera de estas fue la Caja de Ahorros de Guipúzcoa, fundada en 1896 por la Diputación provincial y creadora en 1900 de una sección de retiro. El caso paradigmático fue tal vez el de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, creada a raíz de la huelga general de 1902 en la ciudad de Barcelona y otras poblaciones de la provincia. Sin embargo, la incapacidad de estas instituciones privadas para captar fondos provenientes de las clases trabajadoras forzó la implicación del Estado en materia de previsión<sup>3</sup>. Tal implicación se concretó en el proyecto de Caja Nacional elaborado por José Maluquer y Salvador para el Instituto de Reformas Sociales en 1903 y finalmente perfilado tras la Conferencia sobre previsión popular celebrada en Madrid en octubre de 1904<sup>4</sup>. De acuerdo con el contenido del decreto fundacional que, junto a los Estatutos y el Reglamento de Operaciones, formaron la base rectora de la institución, la creación del INP en febrero de 1908<sup>5</sup> respondía a la finalidad de difundir y vulgarizar la previsión popular, con especial acento en las pensiones de retiro. Las distintas modalidades de pensión ofrecidas por el Instituto se constituían formadas mediante la capitalización individual de las cuotas aportadas y sus correspondientes bonificaciones, hasta una edad de retiro a escoger entre los 55, 60 o 65 años.

Una característica destacada con respecto a la formación de pensiones en el seno del INP fue la aplicación del criterio de cuota única<sup>6</sup>. Esto es, el Instituto no exigía ningún tipo de continuidad en las imposiciones para disfrutar del derecho a pensión. Al contrario, cualquier imposición por encima del mínimo de 0,50 ptas. generaba derecho a recibir la correspondiente renta a partir de la edad escogida. La

---

<sup>3</sup> Los modestos resultados de ambos experimentos pueden verse en MONTERO (1988) para el caso guipuzcoano y NADAL & SUDRIÀ (1981) para el barcelonés.

<sup>4</sup> El seguimiento de las sesiones de la Conferencia, IRS (1905).

<sup>5</sup> Real Decreto de 28 de febrero de 1908, Gaceta de 29/2/1908. Estatutos del INP, de 24 de diciembre de 1908, publicados en Gaceta el 26 del mismo mes. Reglamento de 17 de julio de 1910, en INP (1910).

<sup>6</sup> art. 73 Estatutos INP

participación estatal como protector visible del organismo se manifestaba en el reparto anual de bonificaciones entre los imponentes que hubieran satisfecho primas durante el ejercicio. Tales bonificaciones no debían sobrepasar el límite máximo de 12 ptas. anuales. De este modo, las pensiones recibidas no eran más que la suma de las sucesivas pensiones anuales alimentadas por aportaciones satisfechas de la manera más cuantiosa y continuada posible y premiadas con la subvención estatal. El único límite era que las contribuciones no diesen derecho a pensiones superiores a las 1.500 ptas anuales. La fijación de este límite buscaba evitar que la oferta pública fuese mayoritariamente utilizada por las clases medias, con mayor capacidad de ahorro y, por tanto, con más posibilidades de aprovechar las ventajas de una subvención pública a las imposiciones. De hecho, esto es lo que había sucedido en las experiencias similares precedentes, tales como la belga o la italiana.

En cuanto a los fundamentos actuariales del sistema, el INP construyó sus tarifas de capitalización asumiendo un tipo de interés fijado en el 3,25%, después de ciertas vacilaciones respecto al dilema prudencia-rentabilidad<sup>7</sup>. Por su parte, la sostenibilidad y garantía de los fondos acumulados, y que eventualmente debían convertirse en pensiones, estaba condicionada a su inversión en una cartera de valores que cumpliera el requisito de una rentabilidad mínima capaz de igualar la tasa de capitalización asumida. En la práctica, esto se tradujo en el peso mayoritario de las colocaciones en fondos públicos<sup>8</sup>.

En su estructura formal, el Instituto se caracterizó por un régimen de descentralización operativa vigente hasta 1936. De este modo, el Instituto promovió la participación de cajas colaboradoras que, ostentando la representación de la institución central, estuviesen ya establecidas o bien se creasen ex novo en una determinada región o provincia<sup>9</sup>. Las condiciones para la obtención de tal convenio eran tan sólo el ejercicio de las operaciones sin ningún tipo de lucro mercantil y con una

---

<sup>7</sup> Mientras que en los Estatutos del INP (art. 71) se contemplaba un tipo de interés del 3,5% acompañado de un recargo del 3% sobre el total de las primas satisfechas, Maluquer –consejero-delgado y figura clave de la institución– no tardó en sugerir al Consejo de Patronato del Instituto su reducción al 3,25%. Elías Tormo, miembro también del Consejo, replicó la propuesta apuntando al desánimo que esta rebaja podía producir en la afiliación al Instituto, aspecto que, tal vez, debía priorizarse sobre la prudencia financiera. Finalmente, se acordó el cambio a la tarifa del 3,25%, prescindiendo en contrapartida del recargo del 3%. *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 15 de marzo de 1909, acta núm. 3, pp. 7-12, Archivo INP.

<sup>8</sup> La cartera de valores del Instituto se repartía de este modo al final del primer quinquenio (1913): 45,78% de las inversiones en valores públicos y 54,22% en obligaciones de ferrocarriles y cédulas del Banco Hipotecario. Al final del segundo quinquenio, las proporciones eran 68,83% y 31,17%, respectivamente. Los datos en INP (1915) e INP (1921a).

<sup>9</sup> En general, el INP estaba abierto a la colaboración con entidades privadas de seguros o mutuas de previsión con un mínimo de experiencia. Así, el Instituto intentaba sortear las acusaciones de querer imponer un monopolio en el mercado de seguros ya establecido. Las principales protagonistas de esta queja fueron las compañías privadas de seguros, más temerosas de la posible ampliación del INP hacia otros seguros que no de la invasión de un mercado –el de los seguros de vejez– muy minoritario en el ámbito privado, dominado por los seguros de vida. Por otro lado, las instituciones tradicionales de previsión también pudieron continuar con sus dinámicas en caso de desear establecer relación con el INP mediante la fórmula de *entidades exceptuadas*. La única condición era la adopción de los criterios actuariales dictados por el Instituto.

separación ‘clara y completa’ a nivel administrativo y financiero de los seguros respecto el resto de responsabilidades y productos ofrecidos por las instituciones. Así, las cajas colaboradoras designadas por el Instituto eran responsables de la gestión y propaganda en su región de influencia y debían tramitar la recaudación de cuotas y el pago de beneficios previa autorización del Instituto, que se reservó la gestión directa de la zona de Madrid y provincia. Manteniendo el control sobre el fondo de bonificaciones proveniente del Estado, el Instituto era también quien disponía la distribución de estas de acuerdo a la recaudación de cada organismo colaborador. A parte de esto, el nexo más destacado entre INP y cajas colaboradoras era el reaseguro mutuo de sus operaciones.

## **II.1 Ideas sobre previsión durante la etapa de libertad subsidiada**

En este punto nos detendremos en los mensajes y el trasfondo ideológico presentes en el INP y que, en consecuencia, alimentaron las primeras pensiones públicas de vejez en España. La importancia del discurso es aún más relevante si atendemos a la prioridad dada por el Instituto a su vertiente proselitista. Esta se consideraba fundamental en el entorno mayoritariamente ajeno a los beneficios de la previsión y, en otro nivel, también alejado de las posturas intervencionistas al fin y al cabo representadas por el INP.

A pesar de su prolijidad, el tono general de las argumentaciones escapó en pocas ocasiones a las justificaciones paternalistas y de defensa social que presidieron el discurso español sobre la cuestión social desde el último cuarto del siglo XIX. Así, el acercamiento más extendido en relación a los seguros sociales fue el armnicista. Desde el órgano de expresión del Instituto, la revista *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, menudearon las referencias al sistema de previsión obrera como propiciador de relaciones más fluidas entre capital y trabajo, en tanto que producía beneficios para ambas partes. Así, no sólo los trabajadores podían adquirir el beneficio de un retiro aliviador de las penurias económicas ligadas a la vejez. También los empresarios –quienes, dada la poca capacidad de ahorro de los obreros, idealmente debían afiliar a sus trabajadores– gozarían de unas contrapartidas importantes de aquello que, en inicio, era meramente percibido como un coste de la industria, entorpeciendo su competitividad<sup>10</sup>. En primer lugar, la previsión consistía en un claro elemento de pacificación ‘*en el revuelto mundo del trabajo*’<sup>11</sup>, una vez que las pensiones repercuten en el bienestar interno del trabajador al disipar la incertidumbre sobre su sustento una vez agotada su capacidad para trabajar. Con ello, aumenta

---

<sup>10</sup> Los trabajadores, en cambio, percibían estas aportaciones patronales como un impuesto sobre el consumo, toda vez que los empresarios repercutían sobre los precios finales la carga impuesta legalmente.

<sup>11</sup> LÓPEZ VALENCIA (1913), p. 15.

su productividad, generando efectos beneficiosos sobre la empresa y, por extensión, el progreso del país<sup>12</sup>.

En una línea abiertamente paternalista, estos primeros años de recorrido de la previsión pública fueron también percibidos como un tiempo crucial de difusión de la virtud previsor, beneficiándose el trabajador del seguro como *'flor de cultura y de energía'* y *'timbre de honor'*<sup>13</sup>. De este modo, se ensalzó al obrero previsor y se denigró al incapaz de extraer excedentes de su jornal. En algún caso, el patrono no lograba justificar la incapacidad de ahorro en el obrero, preguntándose qué absorbía el jornal y llegando a las peores conclusiones posibles<sup>14</sup>.

Por último, el INP hizo un enorme esfuerzo en recalcar las consecuencias igualmente positivas de la previsión sobre las finanzas del Estado. Defendiéndose de las críticas quejas con los recursos públicos destinados al experimento asegurador, el Instituto manifestó que los recursos dedicados a la previsión compensaban sobradamente la fuente de gastos que suponía el llamado 'presupuesto de la imprevisión', representado por los establecimientos de beneficencia<sup>15</sup>.

## II.2 Incidencia del sistema de seguros libres

Al evaluar la repercusión real de la fase de libertad subsidiada sobre sus potenciales destinatarios, se ve que la confianza en la libre iniciativa arrojó unos resultados muy pobres. Este juicio parece difícil de conciliar con el desbordado optimismo del Instituto: a pesar de ser conscientes de la modestia de sus logros, los gestores del INP apoyaban su actitud en la favorable comparativa con los precedentes y modelos en el sistema de libertad subsidiada. Mientras que en Bélgica e Italia se habían logrado 4 y 24 libretas por millón de habitantes, respectivamente, en el primer ejercicio de sus actividades, en España se había logrado la marca de 67. Sistemáticamente se ignoraba el notable desfase temporal entre las tres experiencias<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> INP (1917a), pp. 132-133. Las citas pertenecen a AZNAR (1915).

<sup>14</sup> *'La contestación –triste es confesarlo– la pueden dar millares de tabernas y chirlatas que enriquecen a sus dueños poco escrupulosos y dignos muchas veces de recio castigo: la pueden dar el lujo, el despilfarro, el desorden, las necesidades superfluas'*, SANTALÓ (1914): p. 13.

<sup>15</sup> Con este nombre designaba Maluquer a los gastos correspondientes a establecimientos de beneficencia, asistencia social, etc. Sobre esta cuestión, MALUQUER (1918).

<sup>16</sup> Las cifras en *Actas Consejo de Patronato del INP*, sesión de 2 de marzo de 1910, acta núm. 11, pp. 58-60, Archivo INP. La ley de retiros obreros italiana data de 17 de julio de 1898, reformándose posteriormente el 7/7/1901 y el 15/5/1904. Bélgica, peor su parte, se regía en aquel momento por la ley de 10 de mayo de 1900 (reformada el 20/8/1903), si bien desde 1865 (año de referencia para la comparación) disfrutaba de una ley de organización de la *Caisse Générale d'Épargne et de Retraite*. MALUQUER (1986), pp. 26 y ss.

Tabla 1 Afiliación INP y Cajas Colaboradoras

año	núm. afiliados	Δ%
1909	1.261	-
1910	8.313	559,24%
1911	19.977	140,31%
1912	27.412	37,22%
1913	49.244	79,64%
1914	60.291	22,43%
1915	65.350	8,39%
1916	69.549	6,43%
1917	74.920	7,72%
1918	78.166	4,33%

Fuente: INP (1936a): Anexo núm. 11

Tabla 2 Depósitos acumulados por el INP en pensiones de retiro  
(ptas. corrientes)

año	capital cedido	capital reservado
1913	157.772,02	443.687,87
1918	585.729,96	2.350.670,19

nota: excluidas las cantidades correspondientes al reaseguro

Fuente: INP (1915), p.3 e INP (1921a), pp. 19-20

A parte de la modestia de las cifras logradas, llama la atención la clara preferencia por las modalidades de pensión contratadas a capital reservado, aun siendo estas más caras. Esta inclinación sugiere la fuerza de la percepción del riesgo de muerte por encima del de vejez. Tal percepción vendría marcada, en primer lugar, por el peso consuetudinario de la previsión tradicional mutualista, en la cual el riesgo de muerte ocupaba un lugar preeminente, tan sólo superado por el de enfermedad. Por otro lado, también puede afirmarse que los mecanismos de racionalidad individual parecían identificar como más visible el riesgo de muerte, temiendo un carácter súbito que sumiera en condiciones inciertas a los supervivientes, antes que el riesgo de vejez<sup>17</sup>.

De cualquier modo, la característica realmente sobresaliente en las figuras 1 y 2 es la atonía en que había caído el ritmo de afiliación en el Instituto. Estos resultados tenían que suponer una revisión radical de la fórmula de libertad subsidiada. Si la finalidad última en el sistema de seguros diseñado

<sup>17</sup> En relación a esta misma idea, pero expresada desde una aproximación muy distinta, LEAL RAMOS manifestaba cómo *'mediante ella (la fórmula de capital reservado) se satisfacen exigencias de índole afectiva, cristaliza ese anhelo, tan natural en todo hombre de familia, de que los suyos reciban algún auxilio cuando la muerte del que constituye su sostén les quede sumidos en su desamparo o la orfandad [...]*', INP (1917a), p. 126

continuaba siendo la provisión de mecanismos para la seguridad en la vejez de la mayoría de obreros, resultaba claro que el incentivo de las ayudas del Estado aplicadas a imposiciones nacidas del paternalismo patronal o de la iniciativa individual de obreros con suficiente capacidad de ahorro era totalmente insuficiente. El curso de los hechos, sin embargo, ayudó a una rápida revisión de los postulados de la intervención en la protección de la vejez.

### **III. La coyuntura crítica de 1917-9 como impulso definitivo al seguro obligatorio de vejez**

Antes de poder comprobar si el INP hubiese sido capaz de remodelar en algún sentido las limitaciones manifestadas por el sistema libre, el curso de la realidad histórica impuso por sí solo un ritmo mucho más acelerado a la previsión pública. El resultado de ello fue la implantación del primer seguro social obligatorio en España: el Retiro Obrero Obligatorio (en adelante ROO).

Los motivos detrás de esta evolución estuvieron básicamente relacionados con la fuerte escalada de la conflictividad social a raíz de la coyuntura bélica. Como es sabido, la reacción a esta situación –de la cual el fuerte encarecimiento del coste de la vida fue aspecto principal<sup>18</sup>– cristalizó en un deterioro de las relaciones laborales reflejado en la amenaza de huelga general de la UGT en 1916 y el continuo de paros parciales producidos a lo largo de 1917 hasta llegar a la huelga general revolucionaria de agosto de aquel mismo año. La influencia exterior y su efecto demostrativo, principalmente por medio de la Revolución Rusa, añadieron motivos a la aceleración del proceso de reforma social.

Ante tal situación, la eventual obligatoriedad del seguro social de vejez ofrecía algunas ventajas que la señalaban como un instrumento óptimo de pacificación social. Como ya mostró CUESTA<sup>19</sup>, la implantación de pensiones obligatorias ofrecía una inmejorable rentabilidad a la hora de comparar costes y beneficios. De un lado, su ámbito de aplicación era amplio y hacía referencia a una contingencia cierta que ayudaba a la implicación de todo afiliado; se trataba por tanto de una medida relevante que podía atraer con facilidad el interés de la mayoría de los trabajadores. No obstante, el elemento clave que debió decidir la cobertura de vejez y no otro riesgo fue su bajo coste a corto plazo. En este sentido, las compensaciones a recibir por el grueso de afiliados eran diferidas y no se requería ningún tipo de inversión en infraestructuras para su funcionamiento, a diferencia de lo que podía suponer la protección contra el riesgo de enfermedad.

---

<sup>18</sup> La cuantificación del aumento en el coste de la vida, en BALLESTEROS (1997).

<sup>19</sup> CUESTA BUSTILLO (1988) es una cita imprescindible en el estudio de los seguros sociales durante los años de obligatoriedad, hasta el intento de unificación a partir de 1931.



El primer síntoma de esta corriente a favor de la implantación del ROO se pudo detectar en el II Congreso de Economía Nacional, celebrado en Madrid en junio de 1917. Allí se recomendó la implantación de un régimen obligatorio de seguros obreros contra los riesgos de vejez e invalidez hasta extenderse, en un futuro, a la protección contra la enfermedad y el resto de contingencias<sup>20</sup>. La propuesta surgida en el Congreso pensaba en una financiación tripartita basada en la contribución de Estado, patronos y obreros, delegando en el INP un primer estudio de las posibilidades de organización del programa de acción sugerido. El segundo y más firme paso en el proceso vino determinado por la Conferencia de Seguros Sociales convocada por el gobierno en octubre de aquel mismo año<sup>21</sup>. A pesar de que las discusiones estuvieron abiertas a otros seguros<sup>22</sup>, el desarrollo de la reunión fue casi monopolizado por el seguro de vejez. Como en el período anterior, los argumentos en defensa del ROO estuvieron estrechamente relacionados con la defensa social y la utilidad<sup>23</sup>.

Asimismo, la Conferencia sirvió para sentar las bases de un elemento novedoso que hizo del sistema nacional finalmente aprobado una excepción en el panorama internacional de la previsión. Si bien ya hemos visto que la propuesta del II Congreso Nacional de Economía se había decantado por la aportación tripartita común, la Conferencia en cambio introdujo un orden gradual en la implantación de la obligatoriedad para las diversas partes implicadas. Así, el esquema dictado consistió en conseguir ahora la obligatoriedad patronal, toda vez que la estatal ya había sido lograda tras la declaración de crédito ampliable en 1910<sup>24</sup>. Se excluía pues de la primera fase del ROO la aportación obrera<sup>25</sup>. Este hecho se contemplaba, sin embargo, como un fenómeno circunstancial, aun cuando se reconociera su posible persistencia durante un período de tiempo indefinido. Los argumentos utilizados en la defensa de esta peculiaridad<sup>26</sup> se relacionaron básicamente con los condicionantes imposibilitadores del ahorro obrero, justificados en aquel momento por el encarecimiento de la vida a causa de la guerra y que hacían en principio intolerable la imposición legal de cualquier tipo de carga sobre el trabajo. Por otro lado, también se convirtió en un argumento clásico en contra de la contribución obrera la referencia al fracaso

---

<sup>20</sup> HERMIDA & GARCÍA SÁNCHEZ (1980), p. 13 y MALUQUER (1918).

<sup>21</sup> El desarrollo de la Conferencia puede seguirse en INP (1917b), pp. 180-225

<sup>22</sup> HERMIDA & GARCÍA SÁNCHEZ (1980), pp. 15-16

<sup>23</sup> Así, el seguro obligatorio fue defendido en primer lugar por lo que representaba de auxilio a las personas '*económicamente débiles*' que, sin otro tipo de cobertura '*constituyen las clases pasivas de la imprevisión, en asilos y hospitales, y que se remedian costosa e imperfectamente en las crisis del hambre y en atenciones emigratorias*' en INP (1917c), p. 281. Por otro lado, se identificaban unos beneficios sociales, al servir la provisión de seguros para vigorizar la producción nacional y normalizar las condiciones de trabajo, permitiendo un retiro digno a los trabajadores de más edad.

<sup>24</sup> Tras la Ley de Autorizaciones de 1917 sobre ampliación de crédito para las bonificaciones del Instituto. La posición del Instituto sobre esta cuestión, en INP (1916).

<sup>25</sup> INP (1917c), p. 283

<sup>26</sup> Trascendental, a juzgar por las palabras de Maluquer, que veía en ella la única posibilidad de supervivencia del régimen del ROO. MALUQUER (1918), p. 20

de la Ley francesa de seguros obligatorios de 1910, en la cual la oposición obrera contra la obligatoriedad de su aportación acabó haciendo impracticable el texto aprobado. Así pues, en el caso español se rompió con un principio fundamental enraizado desde la pionera experiencia alemana en sistemas contributivos. El caso es que, con esta medida que de momento dotaba a los beneficiarios con una pensión inicial en espera de la pensión normal que añadiría la aportación obrera, adquirían auténtico significado las palabras que daban un tono asistencial al ROO. Este se planteó de hecho como una medida regalista nacida de necesidades políticas y no como un derecho pleno del trabajador. A parte de ello, la exclusión de la aportación obrera devino un factor clave para entender la virulenta oposición desatada contra el ROO, percibido por la patronal como una carga injusta y que exigía, al menos, su reparto con la parte interesada.

De cualquier manera, la Conferencia y, en general, la dinámica política generada a raíz del contexto de 1917 concluyeron con el encargo al INP de la elaboración del anteproyecto de ley que condujo a la implantación del ROO. Una vez completada la tarea de expansión propagandística del plan del INP<sup>27</sup>, el proyecto de ley<sup>28</sup> fue finalmente presentado en el Congreso el 11 de febrero de 1919 con el propósito de que la Comisión Permanente de Gobernación discutiese el proyecto descrito hasta ahora. Sin embargo, la supresión de las Cortes a causa de un nuevo estallido del conflicto social, incesante en los últimos años de la Restauración, obligó al gobierno a publicar el texto en forma de Real Decreto el 11 de marzo de 1919<sup>29</sup>. La entrada en vigor definitiva del ROO se logró finalmente con la publicación del Reglamento de Operaciones en 1921<sup>30</sup>.

#### **IV. El Retiro Obrero Obligatorio (ROO), primer seguro social obligatorio español.**

##### **IV.1 El ROO: aspectos básicos**

Fundamentado sobre una línea de continuidad respecto a los seguros del período de libertad subsidiada, el ROO se dirigió al conjunto de asalariados de entre 16 y 65 años que no superaran un nivel

---

<sup>27</sup> *Actas Consejo de Patronato*, sesión de 27 de junio de 1918, acta núm 49, pp. 236-237, Archivo INP.

<sup>28</sup> INP (1918a).

<sup>29</sup> Este contexto se encontraba entonces marcado por el inicio a primeros de marzo de la huelga de La Canadiense en Barcelona, extendida con celeridad a otros sectores. Por su parte, el estallido del conflicto en el sector agrario de sur, añadió inestabilidad a un gobierno que espoleó la producción legal a favor de la clase obrera, aprobando así otras medidas como la promulgación de la jornada laboral de ocho horas.

<sup>30</sup> Real Decreto de 21 de enero de 1921 (Gaceta 23 de enero), transcrito en INP (1921b).

de retribución anual de 4.000 ptas.<sup>31</sup> En su funcionamiento práctico, el sistema dividía el conjunto de afiliados en dos grupos. El primero de ellos, formado por los obreros de 16 a 45 años, estaba programado para obtener una pensión inicial que, a través de imposiciones a capital cedido, debía alcanzar pensiones de 365 ptas. anuales a cobrar desde los 65 años. El disfrute de esta cantidad estaba condicionado a la continuidad en la provisión de trabajo; en caso contrario la anualidad se correspondía con la suma de los importes aportados, de acuerdo con el principio de prima única que ya regía en el sistema de libertad subsidiada. La formación de la prima anual del seguro estaba constituida por dos partes. En primer lugar, el Estado contribuía con 12 ptas. anuales si el afiliado hubiese trabajado durante todo el año completo. De no ser así, la parte estatal constaba de 1 pta. por mes trabajado o de 3 céntimos por día de ocupación. En segundo lugar, la parte patronal de la prima consistía en una misma cuota para todo trabajador, independiente de la edad de este, de 36 ptas. anuales en caso de provisión laboral ininterrumpida, 3 ptas. por mes o 10 céntimos diarios<sup>32</sup>. De esta manera, el funcionamiento práctico del ROO se regía por cuotas anuales totales de 48 ptas. para todo individuo, asumiendo la continuidad en la provisión laboral. Como se aprecia, se rompía también con la relación de contribuciones y beneficios respecto a las ganancias laborales. Las pensiones, por tanto, no se planifican como mantenedoras de renta sino más bien como seguro de mínimos contra la pobreza, en la línea de las pensiones británicas denostadas en el discurso público.

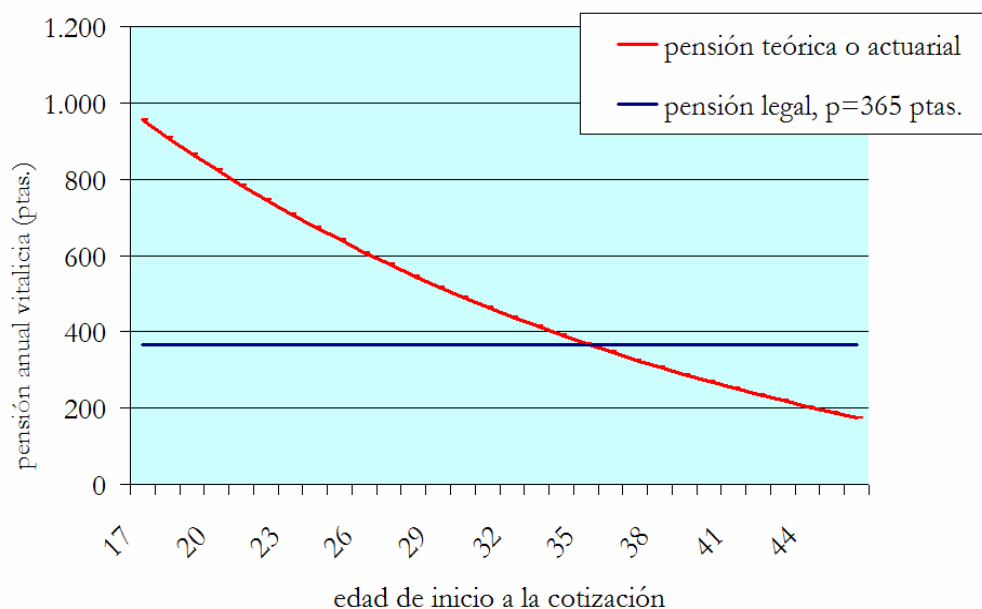
El sistema de cuota media o uniforme constituye un punto central en la previsión obligatoria inaugurada con el ROO. La ruptura de la lógica actuarial según la cual el menor tiempo de capitalización disponible en los tramos de edad más elevada debe ser compensado con primas más altas, se desmentía en el ROO con la promesa de una misma pensión de 365 ptas. anuales para todos los trabajadores pertenecientes al primer grupo. Consecuentemente, la aplicación práctica del ROO en base a la cuota media, al desligar el sistema de la aportación estrictamente necesaria para la formación de las reservas que garantizan la pensión a cobrar, llevaba implícita una redistribución interna que deviene fundamental en el contexto de fuerte rechazo intervencionista algunos sectores manifestaron en esos mismos momentos. La figura 1 ilustra la magnitud de la redistribución introducida, al comparar las pensiones ‘actuariales’ formadas según cada edad de ingreso en el sistema con la pensión legal garantizada a todo afiliado.

---

<sup>31</sup> A diferencia de las 3.000 ptas. fijadas durante los años de vigencia del régimen de libertad subsidiada.

<sup>32</sup> Se contemplaba el fraccionamiento proporcional de la cuota patronal si se ha producido cambio de patrón a lo largo del año, pero en cambio se juzgaba imposible hacer el reparto si el trabajador presta su trabajo para diversos patronos de manera simultánea.

**Figura 1** Comparativa pensión actuarial-pensión legal



Nota: la pensión teórica corresponde a la suma de las sucesivas pensiones anuales formadas desde cada edad (edad de entrada en el régimen del ROO) mediante la aportación de la cuota media de 48 ptas. El ejercicio solamente tiene sentido para los trabajadores de hasta 45 años, que eran los incluidos en el segmento actuarial del ROO.

Las causas que empujaron al Instituto a la adopción de la cuota única fueron diversas. En primer lugar, su aplicación eliminaba los incentivos a la discriminación de los trabajadores de más edad que hubiese comportado la aplicación de la regla actuarial<sup>33</sup>. Por otro lado, se mencionó a menudo la simplificación administrativa que conllevaba el sistema, librándolo de la pesada tarea que era ‘hacer comprender y aplicar las complicadas tarifas correspondientes a cada edad’<sup>34</sup>. El Instituto sin embargo se expresó de una manera no tan diáfana a la hora de abordar la apuntada redistribución subyacente. De este modo, se mencionó la posibilidad de dedicar los sobrantes generados a la mejora de las pensiones del segundo grupo, a la anticipación de la edad de retiro en industrias agotadoras o, de forma más creíble, a la futura rebaja de la cuota media inicialmente fijada. En relación a este último aspecto, resulta evidente que el ajuste preciso a la media de edad de los trabajadores cubiertos por el sistema resultaba quimérica dada la inexistencia de estadísticas referidas a la población activa. Además, la afiliación gradual, el directo incumplimiento del ROO y la mayor proclividad de los obreros mayores a ser incluidos en el régimen obligatorio comportaban efectos negativos sobre el equilibrio del sistema. De esta manera, el factor técnico fue el que decidió el recurso a la cuota media, con lo que el Instituto

<sup>33</sup> AZNAR (1924), pp. 16-17; INP (1921b), p. 50; GONZÁLEZ GALÉ (1928), p. 121

<sup>34</sup> AZNAR (1924), p. 16

estimó al alza la edad media de los afiliados, si bien previendo ajustes periódicos en comprobación de la suficiencia de la cuota media de 48 ptas. anuales<sup>35</sup>. De hecho, el Instituto remarcó la provisionalidad subyacente en el cálculo de la cuota media actual, aconsejando su revisión en caso de que debiera ser aumentada *‘para asegurar su suficiencia contra fluctuaciones en el promedio de edad que pudieran manifestarse en el período inicial del régimen’*<sup>36</sup>. Una vez eliminada la distorsión que suponía para el sistema la existencia de estos trabajadores concedores del inicio del sistema, la cuota media perdería todo sentido, debiéndose de transformar simplemente en la cuota uniforme correspondiente a la imposición continuada necesaria para la formación de rentas anuales de 365 ptas. desde la edad de entrada en el mercado laboral y dada por la tarifa Cc.C.A. 365.

Regresando a la formación de las primas en las pensiones del primer grupo de afiliados, debe señalarse que la anticipación patronal en la afiliación de sus trabajadores antes de la definitiva publicación del reglamento del ROO en 1921 fue premiada con una rebaja del 25% en las cuotas. La diferencia era asumida por el Estado, resuelto pues a hacer atractivo el nuevo régimen. La capitalización, que continuaba siendo el sistema técnico subyacente de estas aportaciones, presentó igualmente algunas novedades importantes, ya que si bien se continuó utilizando la tabla de mortalidad R.F., las tarifas eran calculadas al 3,5% de interés, si bien aplicando un recargo del 5% correspondiente a gastos de afiliación y recaudación sobre la prima total y otro más del 1,25‰ a satisfacer en el momento de pagar los beneficios.

En cuanto al segundo grupo de afiliados –los situados entre los 45 y los 65 años de edad– el tratamiento impuesto por el INP estuvo marcado por unos parámetros bien distintos, fruto de la renuncia a incluir a estos trabajadores de más edad en los beneficios de la capitalización. Así, aunque se les garantizaba un trato igualitario por parte de patronos y Estado, obligados ambos en los mismos importes que para los miembros del primer grupo, el INP destinaba estas aportaciones a libretas de ahorro. Estas libretas –que, por tanto, eran imposiciones a capital reservado– se alimentaban también de las posibles aportaciones personales del beneficiario, cualquier otro tipo de donación particular y una bonificación extraordinaria del Estado. Esta última se extraía de los recursos generados por un recargo del 5% sobre los derechos de transmisión en herencias entre parientes de quinto grado y extraños, a la cual se añadiría la participación en herencias vacantes reconocida a toda institución de beneficencia. En

---

<sup>35</sup> INP (1921b), p. 72 (art. 77). En este sentido se expresó Maluquer: *‘Sólo con que estuviere afiliada toda la población obrera comprendida actualmente en la Ley, sería mucho mayor la virtualidad de la cuota media’*, en MALUQUER (1924), p. 224. De acuerdo con la Tarifa Cc.C.A. 365 (imposición anual continuada a capital cedido para lograr una pensión vitalicia de 365 ptas. desde los 65 años), y mediante interpolaciones, se deduce que la edad media de la población asegurada asumida por el Instituto se encontraba entre los 34 y 35 años de edad (34 años, 11 meses y 21/22 días).

<sup>36</sup> INP (1920), p. 8.

caso de que la cantidad final formada en estas cuentas de ahorro fuese suficiente para formar una pensión anual de 180 ptas.<sup>37</sup>, la administración de estos fondos permanecía en el seno del INP. En caso contrario, el Instituto procedería a la entrega del capital total a la persona o institución encargada del cuidado del individuo. Si ninguna institución o persona se hiciese cargo, el INP le daría 30 ptas. mensuales hasta agotar el fondo de la libreta de capitalización. En fin, se percibe cómo, al tratar las posibilidades abiertas para el segundo grupo de afiliados, se pusieron de manifiesto con toda crudeza las insuficiencias creadas por el necesario establecimiento de un límite que esta vez priorizaba la viabilidad actuarial o a largo plazo del sistema<sup>38</sup>.

Respecto a los usos de los fondos acumulados por todos estos conceptos, la implantación del ROO forzaba a un tratamiento novedoso de las inversiones del Instituto. La solución alcanzada fue, en nuestra opinión, el resultado de un complicado equilibrio en el que la necesidad de dar un sentido social a la mayor cantidad de fondos acumulados ahora de modo coercitivo<sup>39</sup> se combinó con la voluntad estatal de realizar un control más estrecho de ellos, tanto por la escala que había adquirido la empresa como por la posibilidad de sacar un mayor provecho propio. Así, mientras que de un lado se reforzaron los requerimientos de seguridad<sup>40</sup>, se contemplaba la colocación en finalidades sociales de buena parte de los fondos (hasta un 30% del total de inversiones). Las principales modalidades de estas inversiones sociales fueron en principio la concesión de préstamos o la construcción directa de casas baratas e higiénicas, escuelas o equipamientos sanitarios. En relación al sector agrario, también se contempló la concesión de préstamos para la adquisición de terrenos que serían cedidos a agricultores a fin de facilitar el acceso a la pequeña propiedad.

Finalmente, la gestión del ROO reafirmó el principio de descentralización y colaboración regional, ya presente en el período de libertad subsidiada, mediante la constitución de cajas colaboradoras relacionadas con la entidad central por vía del reaseguro<sup>41</sup>. La importancia adquirida por estos organismos como parte del ambicioso proyecto que era el ROO se expresó en la presencia de las Cajas en Consejo de Patronato del INP, máximo órgano de gestión del Instituto.

---

<sup>37</sup> Procediendo a la manera de una operación de renta vitalicia inmediata.

<sup>38</sup> Con mayor propiedad, el límite del segundo grupo hacía patente hasta dónde estaba dispuesta a llegar la redistribución originada por el sistema de la cuota media. Con otras preferencias, el sistema podría haber realizado también el esfuerzo de cubrir las pensiones de los miembros del segundo grupo, al coste de imponer una cuota uniforme superior.

<sup>39</sup> JIMÉNEZ (1934), p. 8

<sup>40</sup> Así parece confirmarlo el elevado peso de las inversiones en fondos públicos de la cartera del INP. Al final del tercer quinquenio (1923), las proporciones sobre el total de inversiones financieras (no se incluyen, por tanto, las inversiones sociales) eran 55,51% en fondos públicos y 44,50% en valores industriales y cédulas del banco hipotecario. En 1928, las cifras eran 60,80% y 39,19%; 78,46% y 22,65% para 1933, y 83,68% y 16,32% para 1935.

<sup>41</sup> En relación al mapa regional de cajas de previsión, MARIAN GUTIÉRREZ (1993), especialmente caps. 3 y 5.

## IV.2. El proceso legislativo del ROO. La urgencia se impone a la oposición larvada.

El encargo surgido de la Conferencia de 1917 abrió paso a una tarea consultiva y propagandística a nivel regional a la que siguió la presentación del proyecto de ley al Congreso el 11 de febrero de 1919, con el objeto de que la Comisión Permanente de Gobernación discutiese el proyecto de ley. Este órgano se limitó a introducir tan sólo algunos matices en el texto presentado aunque, sintomáticamente, se hizo hincapié en la exigencia de una mayor definición en los plazos de aplicación del ROO en la agricultura. Tras la emisión del dictamen de la Comisión, el proyecto pasó a las Cortes. La discusión que se mantuvo en la Cámara baja fue acelerada, ayudada por la urgencia social que se reconocía en la medida a debate. No obstante, se volvió a criticar la exclusión de la agricultura en la primera fase de la ley y también la marginación del servicio doméstico<sup>42</sup>. Una vez conseguida la sanción del Congreso de diputados, el texto pasó al Senado, donde se logró el informe favorable de la Comisión correspondiente. Sin embargo, la supresión de las cortes dejó en suspenso la tramitación de la ley en la Cámara alta, obligando al gobierno a publicar el texto en forma de Real Decreto el 11 de marzo de 1919, en atención a la imperiosa necesidad de conseguir la aprobación de la medida de acuerdo a la gravedad de la situación alcanzada. Este contexto conflictivo se encontraba marcado en aquellos momentos por el inicio a principios de marzo de la huelga de la compañía eléctrica La Canadiense en Barcelona, extendida con celeridad a otros sectores. Por otro lado, el estallido del conflicto en el sector agrario en el sur del país –apoyado en la mayor articulación del movimiento obrero desde 1918–, sumó inestabilidad a un gabinete que se apresuró en la producción legal a favor de la clase obrera, aprobando también otras medidas como la promulgación de la jornada laboral de ocho horas<sup>43</sup>. El interés del gobierno por conseguir la rápida publicación del proyecto de ROO se justificó *'teniendo en cuenta que ahora más que nunca es de urgente necesidad, para dar justa satisfacción en parte a las aspiraciones obreras y para la economía nacional'*<sup>44</sup>. Esta misma urgencia ayudó a lograr la adhesión de los socialistas que, aun siendo críticos con los defectos de la ley, renunciaron por el momento a posibles mejoras del proyecto y optaron por el apoyo unitario a la

---

<sup>42</sup> el INP justificó por las dificultades en inspeccionar el hogar como centro de trabajo, la especial relación patrono-trabajador y la escasa permanencia de la mayoría de las trabajadoras en las casas, por cuanto se trataba de un empleo en muchas ocasiones limitado a los años anteriores al matrimonio, en AZNAR (1935), p. 698; INP (1921c), p. 200.

<sup>43</sup> Real Decreto de 3 de abril de 1919, imponiendo la jornada máxima de 8 horas en industria, agricultura y comercio. Ver TUÑÓN de LARA (dir.) (1990). El decreto replicaba lo sucedido ya en Alemania (noviembre de 1918) o Italia (febrero de 1919).

<sup>44</sup> INP (1919a), p. 24

propuesta del Instituto<sup>45</sup>. Sin embargo, la aceleración parlamentaria tuvo su reverso para el Instituto, ya que la aprobación de la intensificación del seguro de vejez en forma de real decreto, y por tanto sin una sanción legal ‘completa’, espoleó las fuerzas de oposición del ROO, que acusaron al INP de querer implantar una disposición ilegal y fraudulenta<sup>46</sup>. Ahora bien, el factor decisivo para esta contestación era el hecho de que, al fin, el proyecto se había convertido en una realidad económica a la que hacer frente de forma que se aseguraba unos incómodos primeros pasos para el ROO.

### **IV.3. Los desafíos del INP durante el proceso de consolidación del ROO**

La reafirmación de las competencias del instituto adquiere un mayor significado en cuanto la insertamos en el período crítico que, lleno de ataques al INP y el ROO, arreció a partir de la publicación del decreto de intensificación.

En primer lugar, el INP debió hacer frente a la hostilidad de buena parte de la patronal que, a diferencia de la actitud más o menos indiferente que había caracterizado la discusión de la ley, optó por el ataque en cuanto percibió la inminencia del ROO con la publicación del Reglamento. Como ha señalado CUESTA<sup>47</sup>, la oposición patronal contra la contribución obligatoria al seguro de vejez dibujaba un panorama desolador para las posibilidades de éxito del ROO. En sus inicios, los argumentos utilizados por esta oposición se habían basado en la ilegitimidad de la intervención estatal por encima de principios superiores como la libertad económica, la propiedad, el individualismo y la libre iniciativa. En el momento en que la ley se consumó y se inició la elaboración del Reglamento, buena parte del movimiento pasó a centrar su crítica no en el ROO *per se*, sino en su oportunidad, apoyándose en la inconveniencia de recargar a la industria con un coste especialmente oneroso en la fase económica contractiva de la inmediata posguerra. Al fin y al cabo, argumentaban, se estaba perjudicando la demanda de trabajo de estos empresarios grabados en exceso. A pesar de que en las organizaciones patronales se mantuviera el apoyo formal al ROO<sup>48</sup>, el curso legal del ROO volvió a ofrecer signos del inconformismo patronal respecto a la materialización del seguro de vejez. La proximidad de la publicación del Reglamento de Operaciones desencadenó los ataques hasta entonces larvados o de limitado alcance, confiados quizás en la muerte natural del decreto de 1919. De este modo, el Fomento del Trabajo Nacional recuperó en su Memoria de 1920-1921 la idea de que, aun sin oponerse a la

---

<sup>45</sup> El INP se mostró agradecido ante tal muestra de unidad. INP (1919b), pp. 87-96

<sup>46</sup> La rapidez del proceso legislativo, sus deficiencias y la oposición que espoleó en MALDONADO (2002), pp. 53 y ss.

<sup>47</sup> CUESTA (1988), pp. 50-52.

<sup>48</sup> Véase por ejemplo la actitud mantenida durante las sesiones del *II Congreso de la Confederación Patronal Española*, celebrado en Barcelona a finales de 1919.



implantación del seguro, podía resultar un gran peligro para la producción la imposición súbita e inesperada de cargas económicas<sup>49</sup>. Por otro lado, y de forma más grave, se apuntaba también a la forma poco ortodoxa con que el seguro había sido aprobado, pasando por encima de la última sanción necesaria. Aparecía por tanto el fantasma de la ilegalidad del ROO, esgrimido con frecuencia por los más beligerantes contra el seguro. A pesar del enorme esfuerzo dedicado por el Instituto por mostrar una idea de cohesión que incluía el apoyo incondicional de algunas organizaciones obreras<sup>50</sup>, la superación de estas resistencias frontales patronales no pudo detener otro tipo de resistencia que, de forma más pasiva pero igualmente efectiva, se acabó imponiendo. De este modo, el instituto se mostró en ocasiones impotente ante la no afiliación de numerosos trabajadores, cosa que alejó al ROO de lograr el cumplimiento masivo de una ley que implicaba a unos siete millones de trabajadores, aproximadamente<sup>51</sup>. Así, la resistencia patronal pasiva se convirtió en una constante a lo largo de la primera década del ROO, impidiendo que se lograran los niveles de cumplimiento correspondientes a un seguro que deseaba ser universal dentro de los límites salariales fijados. La situación devino especialmente complicada en el campo, donde la aplicación del ROO ya estaba condicionada de forma intrínseca por actividades estacionales, discontinuas que dificultaban la relación con un único patrón. A pesar de la aportación de algunas soluciones *ad hoc* por parte del INP (sistema de cupones, por ejemplo), el hecho determinante del fracaso en el campo vino dado por el desinterés inicial en facilitar un arraigo normalizado en un sector que empleaba a 2.354.350 trabajadores en 1924<sup>52</sup>. La propia inclusión legal de los trabajadores agrarios parece más bien fruto de una concepción generalista de la ley antes que de un convencimiento auténtico, tolerándose en los propios textos legales la dilación en la aplicación agraria<sup>53</sup>. La aceptación de la ponencia unipersonal de JORDANA cuando se estaban recolectando las informaciones necesarias para la elaboración del texto legal<sup>54</sup>, o el apoyo en fórmulas preexistentes como los Cotos abrían demasiado margen a una experimentalidad reñida con el entorno abiertamente hostil

---

<sup>49</sup> CUESTA (1988), pp. 172- 173

<sup>50</sup> Salillas, representante socialista en el INP habló de la realidad indestructible que ya representaba el ROO en la Semana de la Previsión de Bilbao de 1921. Por su parte, la *Unión de Sindicatos Libres* de Barcelona, en nombre de 100.000 trabajadores *'aun estimando insuficiente el régimen de retiros obreros se opone a los intentos patronales de modificar la actual legislación en el sentido de suplantarlo al Instituto, cuya entidad, por ser neutral en la lucha social, es la mejor garantía del derecho de retiro obrero iniciado. Al mismo tiempo se solicita se dicte una disposición prohibiendo a los patronos los actuales despidos que realizan con el fin de burlar el régimen de retiro obrero'*, en INP (1921c).

<sup>51</sup> CUESTA (1988), pp. 112-113

<sup>52</sup> Según el Censo publicado por la Dirección general de Agricultura, reproducido en AZNAR (1925), p. 109

<sup>53</sup> *'Así, será necesario someter a un especial estudio, en etapas sucesivas, la aplicación del Seguro de vejez a los obreros del campo, que tienen una modalidad especial, como ha podido apreciarse en otras leyes sociales.'*, en INP (1918b), pp. 84-85.

<sup>54</sup> *Actas Consejo de Patronato*, sesión de 24 de marzo de 1919, acta núm. 53, pp. 251-254, Archivo INP. En esta sesión se aprobó la formación de una Ponencia Agraria a cargo de Jorge Jordana con la misión de recabar información sobre el estado de la cuestión en el campo. Jordana ya había recorrido de forma bastante espontánea Aragón, Cataluña y Valencia, y fue entonces cuando solicitó la asesoría técnica del Instituto para extender su tarea al resto del país.

contra el ROO en la década de los 20, sintetizado por CUESTA<sup>55</sup>. Por un lado, encontraríamos a los pequeños patronos rurales que, refugiándose en argumentos que apelaban a la diversidad regional, social y consuetudinaria, rehuyeron someterse a su obligación legal. En segundo lugar, durante el proceso de implantación se demandó la atención sobre pequeños patronos, colonos o arrendatarios, excluidos del régimen por no ser asalariados pero igualmente sometidos a una precariedad que les hacía necesitar *'la pensión tanto como sus trabajadores'*<sup>56</sup>. Sin embargo, esta reivindicación fue más bien utilizada como medida dilatoria antes que como reclamación real. Por último, encontramos los grandes patronos agrícolas que, confundidos con la oligarquía en el poder, no podían adoptar una actitud de abierta oposición a una medida legal, aunque al final produjeron unos decepcionantes resultados de afiliación. Dentro de esta actitud, también encontramos el rechazo explícito expresado en el III *Congreso Patronal de Vigo* en junio de 1921, donde se pidió excluir del programa de seguros sociales a la agricultura<sup>57</sup>. Desde este complicado panorama, se entiende que la aplicación del ROO en el campo fuese percibido por el Instituto como una auténtica pesadilla<sup>58</sup>.

En segundo lugar, la oposición adquirió una vertiente técnico-científica. Este aspecto resultó traumático para el Instituto. Lejos de las repetitivas críticas fundamentadas en una concepción extrema de la libertad económica que negaba la posible tutela del Estado en la protección del obrero, este segundo tipo de cuestionamiento provenía desde postulados informados en materia de seguros y, en principio, aceptadores de la intervención económica. Nos estamos refiriendo a la crítica científica que, sin caer en simplificaciones, vino representada por el *Estudio crítico*<sup>59</sup> del R.D. de 1919 publicado por Rafael CODERCH en aquel mismo año, y presentado y divulgado en el marco del Congreso Nacional de Ingeniería celebrado en noviembre de ese año, esto es durante el período de preparación del reglamento del seguro. La alarma del INP ante el nuevo tono que adquiriría la oposición al ROO estaba

---

<sup>55</sup> CUESTA (1988), pp. 189-200

<sup>56</sup> AZNAR (1925), p. 31

<sup>57</sup> Más aún, el irredentismo patronal llevó a proponer un seguro de vejez alternativo al aprobado. Lo presenta del REY (1992), pp. 399-400: *'En el Tercer Congreso, el de Vigo en 1921, la Confederación Patronal Española profundizó más en sus propuestas alternativas al sistema de retiros obligatorios del INP, aunque sin grandes novedades con respecto a sus opiniones tradicionales (...). El golpe de efecto se quiso dar al ofrecer un modelo de retiro de vejez a primera vista más ventajoso que el del INP. Propuso la Confederación que la edad fijada para la jubilación había de reducirse de los 65 a los 60 años, aumentándose al mismo tiempo la pensión de una a tres pesetas diarias. Claro que la propuesta pasaba por la cotización del propio trabajador y por la administración privada de los fondos recaudados. Del proyecto oficial no le parecía bien que todos los asalariados percibiesen la misma pensión -que debía calcularse de acuerdo con lo cotizado-, ni tampoco el papel 'desbonoroso' de 'denunciador de su patrono' concedido al obrero: "El retiro, en la forma implantada, en vez de ser un elemento de orden y de paz social, como debiera serlo, lo será únicamente de perturbación y de lucha de clases"*.

<sup>58</sup> Así lo expresó Severino AZNAR en INP (1924), pp. 7-8

<sup>59</sup> CODERCH (1919) y CODERCH (1920).

suficientemente justificada a la vista del cuestionamiento –inédito hasta entonces– de la solvencia técnica del seguro que contenía la obra de Coderch<sup>60</sup>.

Además, la obra de Coderch sirvió para reforzar el ataque patronal, que gozaba ahora de unos fundamentos teóricos hasta entonces inexistentes, y que obligó al INP a movilizar un aparato persuasivo de primera magnitud en defensa de sus argumentos. Las críticas pueden ser agrupadas en dos: por un lado, el cuestionamiento de la institución y su funcionamiento, en la cual se ve una intolerable tendencia al lucro; por otro, y de forma más importante, el ataque al sistema técnico de aplicación del seguro y, muy particularmente, la cuestión de la cuota media. La crítica al sistema técnico del INP, más estimulante y también más motivada, se concentró en las indefiniciones abiertas por el sistema de la cuota media. En primer lugar, Coderch discute la aproximación al alza de la edad correspondiente a la cuota media, algo que resultaba evidente dado el necesario desconocimiento previo del INP en relación al número de trabajadores de cada edad afiliados al ROO. Por otro lado, el establecimiento de la cuota media en el momento inicial, debiendo contar por tanto con trabajadores de edad elevada con menos tiempo para satisfacer contribuciones que alcanzaran la pensión objetivo de 365 ptas., suponía para los primeros patronos una sobrecarga que no deberían soportar los empleadores del futuro. En este último momento, todo trabajador habrá entrado en el mundo laboral con el ROO en vigencia, de tal modo que la cuota media podría aproximarse al importe necesario para formar, de manera continuada, la pensión de 365 ptas. anuales. Así, Coderch critica el agravio que la cuota media suponía para los patronos del momento, económicamente asediados desde todos los frentes<sup>61</sup>. Por otro lado, Coderch también señaló la inconcreción respecto al destino de los sobrantes que, probablemente, se generarían por el sesgo al alza con que fue calculada la cuota media. Según el autor, la opción más probable era la rebaja de la cuota media en el futuro, confirmando de este modo la redistribución del sobreesfuerzo de los patronos actuales en beneficio de los futuros. Por último, Coderch tampoco olvida mencionar la situación poco airosa en que se abandona a los afiliados del segundo grupo, apuntando a la contradicción entre el compromiso de buscar para ellos la mejor salida posible y, en cambio, la aceptación de sus depósitos en régimen de capital reservado, esto es con una remuneración menor que el capital cedido<sup>62</sup>. La solución a todos estos problemas se encontraba, según la propuesta de Coderch, en la implantación de un sistema

---

<sup>60</sup> Hasta entonces, el Instituto solamente había sufrido el ataque de la *Revista Financiera*: ‘Los seguros sociales. El proyecto de Ley de Retiros Obreros’, núm. 425, 25 de febrero de 1919, pp. 8-10, en CUESTA (1988), p. 160: ‘Entre las correcciones que se formulan (...) figurarán su no integración con los demás seguros, que no se contemplan; la indefinición de ‘población asalariada’, concepto ya polémico; la previsión de dos períodos de aplicación; la escasez de la peseta diaria de pensión; la posible incapacidad de Estado y patronos para subvenir a ella; la no inclusión del obrero como cotizante (...)’.

<sup>61</sup> CODERCH (1919), p. 99

<sup>62</sup> CODERCH (1919), p. 40

de reparto. Bajo esta opción, se posibilitaba el pago inmediato de pensiones en la misma entrada en vigor del régimen, sin necesidad de ningún tipo de reservas para su funcionamiento en el tiempo. De este modo, la simplicidad en la gestión del sistema se acompaña en la desaparición de los riesgos a que se exponen los capitales acumulados en el sistema de capitalización, el principal de los cuales es la fluctuación del valor real de la moneda, produciendo que *'la estima y la utilidad (de las rentas) pudiera muy bien hallarse desproporcionada con la de los desembolsos anteriormente realizados'*<sup>63</sup>.

En último término, dentro del panorama dificultoso que se dibuja para el Instituto en los primeros pasos del ROO, debe incluirse también la incertidumbre que sufrió el Instituto en su relación con el Estado a causa de un marco político en plena transformación. En este sentido, la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 y, sobre todo, el inicio de la Dictadura de Primo de Rivera a finales de 1923, añadieron vulnerabilidad a un organismo sumido ya en un contexto lleno de dificultades. El primero de estos cambios que debió afrontar el Instituto vino dado por la creación del Ministerio de Trabajo en 1920, bajo la competencia del cual se situó al INP, hasta entonces dependiente del ministerio de Gobernación, departamento donde se habían ido acumulando los sucesivos productos institucionales del reformismo social desde la CRS. Ante la novedad, el Instituto se esforzó en hacer valer su pregonada autonomía administrativa dentro del Estado, solicitando la reafirmación oficial de las funciones desarrolladas desde 1908 y la continuación de un mismo tipo de relación con los poderes públicos.

La necesidad de reafirmación se justificaba no sólo por la necesidad de garantizar la supervivencia del seguro de vejez sino también por el ambicioso programa previsor que se estaba perfilando durante la década de los años 20. Completado el complicado proceso legislativo del ROO, y a pesar de las dificultades prácticas en la su aplicación, el INP se había impuesto el ambicioso objetivo de ampliar la esfera de los seguros sociales en España en la dirección de la protección sanitaria. Con este propósito se convocó la importante *Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad*<sup>64</sup>, celebrada en Barcelona en noviembre de 1922. El significado de esta reunión residía primeramente en la reafirmación del apoyo en relación al principio de obligatoriedad, bajo el cual se había decidido acoger los futuros seguros, sometidos a debate en la Conferencia. La cobertura de tales riesgos se preveía en un plazo relativamente breve y buscando siempre su coordinación. Por tanto, se estaba planteando con claridad un proyecto de unificación de un conjunto diverso de seguros, revelando la voluntad de superar

---

<sup>63</sup> CODERCH (1919), p. 165

<sup>64</sup> INP (1922)

el solitario hito que representaba el ROO<sup>65</sup>. A pesar de la ambición de los planes que se abría tras la celebración de la Conferencia, la realidad histórica impuso un freno radical a los planes del Instituto, al verse este obligado a acomodarse en el régimen dictatorial de Primo. La recepción del nuevo régimen por parte del Instituto vino marcada por una fuerte cautela que no impidió el rápido envío de una nota al presidente del Directorio Militar recordando la tarea de la institución y su autonomía<sup>66</sup>. Ciertamente, el Instituto vio salvada su existencia, algo que no resultaba negligible a tenor de la suerte sufrida por el IRS, liquidado en 1923. Sin embargo, el precio a pagar por el Instituto fue la pura resistencia durante unos cuantos años, al verse sumido en un estado de parálisis de su actividad, monopolizada por la contemplación de las evoluciones del ROO. En este contexto, la expansión del resto de seguros sancionada en la Conferencia de 1922 entró en un suspenso que afectó, sobre todo, al seguro de maternidad, para el que se había completado la implantación inminente en el momento del golpe de Estado<sup>67</sup>.

Más allá de este contexto restrictivo, el aspecto más grave en la difícil relación del INP con la Dictadura fue el desentendimiento político al respecto de la cuestión fundamental del pago de las bonificaciones anuales que debían entrar a formar parte del pasivo de la caja del Instituto. Las cantidades a las que nos referimos no eran negligibles y se aproximaban a los 5 millones de pesetas. La deuda fue saldada finalmente a finales de 1924<sup>68</sup>.

Además de estas cuestiones, la huella de la dictadura en el Instituto tuvo todavía un último aspecto estructural, como es el relacionado con los cambios impuestos en la composición de la cartera de inversiones sociales de la institución. En la publicística del Instituto menudearon las referencias a la potencialidad del sistema técnico de capitalización para la inversión de parte de los capitales acumulados en la mejora de las condiciones de vida del trabajador. Ya antes de la implantación del ROO, el INP mostró una especial preferencia en divulgar los efectos beneficiosos que se podían desprender de la

---

<sup>65</sup> Cosa que parecía abonar la actitud subyacente de defensa social con que fue aprobado el seguro.

<sup>66</sup> *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 24 de noviembre de 1923, acta núm. 101, pp. 426-429, Archivo INP.

<sup>67</sup> El seguro obligatorio de maternidad no logró cristalizar hasta 1929, siendo aprobado por R.D. de 22 de marzo. El capítulo 4 de CUESTA (1988), especialmente pp. 551 y ss. trata de manera amplia el desarrollo del proceso.

<sup>68</sup> La preocupación por el impago se pone de evidencia en *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 23 de diciembre de 1924, acta núm. 102, pp. 430-437, Archivo INP: 'El cierre del balance quinquenal, añadido al natural incremento del régimen que hoy tiene afiliados más de 1.466.437 asalariados, hizo que en 28 de noviembre de 1923, hubiéramos de tramitar las aplicaciones de crédito ampliable de bonificaciones de las cuotas patronales por la cantidad de 1.013.557,90 ptas. Quedó sin eficacia esta tramitación y tuvo que renovarla ya aumentada, hasta la cifra de 4.270.070,94 ptas. Como la nueva petición no tuvo eficacia y en 30 de junio de 1924 terminó el año económico, hubo el Instituto de reiterar la demanda, esta vez por ptas. 5.296.310,66. Y en vista de que seguía sin percibir esa masa de bonificaciones hizo la presidencia, acompañada de las representaciones patronal y obrera de la Comisión paritaria, gestiones, cuyos resultados esperamos confiadamente'. Finalmente, en la siguiente reunión del Consejo –celebrada un año después, *Actas del Consejo de Patronato*, sesión de 16 de febrero de 1925, acta núm. 103, pp. 438-440, Archivo INP– el presidente Marvá se mostraba complacido una vez que el Estado 'ha entregado, en concepto de bonificaciones atrasadas, 5.232.754,93 ptas.'

construcción de una política sanitaria a partir de esos fondos. La preocupación sanitaria, con un marcado acento hacia la cuestión higienista, encajaba con el hecho de que las causas infecciosas, especialmente la tuberculosis, dominasen la mortalidad producida en la España del primer tercio del siglo XX<sup>69</sup>. No obstante, el grueso de los fondos sociales invertidos por el INP terminó dedicándose a la reforma cultural del país a través de la construcción de escuelas. Si bien la iniciativa formal, en este caso, correspondió más bien a las cajas colaboradoras<sup>70</sup>, no es difícil ver en este viraje de las preferencias del Instituto la expresión de una transacción entre este y la Dictadura, que en 1923 había legislado la escolarización obligatoria hasta los trece años de edad<sup>71</sup>. Tal y como ha percibido CUESTA<sup>72</sup>, quizás la única opción de conservar la autonomía era la mimetización del INP con el programa social de un régimen que perseguía la ampliación de su base social. Así, mediante este pacto se consumó el cambio de patrón en las inversiones del Instituto, si bien partidas como la construcción de casas baratas o, en último término, las inversiones sanitarias conservaron su importancia en el total de inversiones del Instituto, tal como veremos más adelante en el momento de presentar los datos correspondientes.

## V. Incidencia del ROO

Es ya momento de hacer la necesaria revisión de la incidencia real del ROO, expresada en las cifras de afiliación y cotización logradas por un seguro planificado para lograr una escala verdaderamente considerable. Las tablas que hemos elaborado combinan la muestra de cifras agregadas anuales correspondientes al total nacional con la desagregación acumulativa y para algunos cortes temporales de estas según su área de recaudación.

---

<sup>69</sup>En este sentido, se hizo popular la referencia al caso alemán, que '[...] logró, antes de la guerra (...) transformar su medio ambiente mediante inversiones tan cuantiosas de fondos de los seguros obreros (...). Estos avances graduales permitieron (...) reducir en veinticinco años a la mitad el promedio de mortalidad por tuberculosis en las poblaciones menores de 30.000 habitantes, en un país donde vemos que una ciudad de mayor población que Burgos desaparece, cada año de nuestra España víctima de tuberculosis (...)', en MALUQUER (1920), p. 14. El mismo ejemplo en INP (1918c), p. 184. Sobre la justificada preocupación contemporánea respecto a estas cuestiones sanitarias, véase G. de MEMBRILLERA (1920?).

<sup>70</sup>Sin embargo, las cajas habían manifestado años antes y de forma inequívoca sus preferencias en la Semana de la Previsión celebrada en Córdoba en octubre de 1923. Los detalles de esta reunión en CUESTA (1988), pp. 363-376.

<sup>71</sup>BORRÁS LLOP (2005), p. 389

<sup>72</sup>CUESTA (1988), pp. 363 y ss.

**Tabla 3** Afiliación a las pensiones de vejez del INP y cajas colaboradoras  
(cifras acumuladas)

año	Libertad subsidiada	Retiro Obrero Obligatorio				Total	
		primer grupo	Δ%	segundo grupo	Δ%	General	Δ%
1909	1.261					1.261	
1910	8.313					8.313	
1911	19.977					19.977	
1912	27.412					27.412	
1913	49.244					49.244	
1914	60.291					60.291	
1915	65.350					65.350	
1916	69.549					69.549	
1917	74.920					74.920	
1918	78.166					78.166	
1919	90.121					90.121	
1920	109.236					109.236	
1921	115.031					115.031	
1922	118.043	708.276		130.322		956.641	
1923	119.769	1.041.271	47,01%	171.352	31,48%	1.332.392	39,28%
1924	123.348	1.380.995	32,63%	216.725	26,48%	1.721.068	29,17%
1925	123.820	1.730.545	25,31%	258.959	19,49%	2.113.324	22,79%
1926	124.196	2.070.379	19,64%	307.695	18,82%	2.502.270	18,40%
1927	126.404	2.108.554	1,84%	321.943	4,63%	2.556.901	2,18%
1928	160.655	2.446.960	16,05%	366.783	13,93%	2.974.398	16,33%
1929	166.732	2.817.514	15,14%	414.614	13,04%	3.398.860	14,27%
1930	170.047	3.151.385	11,85%	467.324	12,71%	3.788.756	11,47%
1931	175.337	3.502.342	11,14%	515.540	10,32%	4.193.219	10,68%
1932	179.220	3.844.400	9,77%	566.798	9,94%	4.590.418	9,47%
1933	181.590	4.191.856	9,04%	620.344	9,45%	4.993.790	8,79%
1934	185.846	4.500.812	7,37%	658.984	6,23%	5.345.642	7,05%
1935	189.020	4.868.518	8,17%	706.290	7,18%	5.763.828	7,82%

Fuente: INP (1936a), Anexo núm. 11

**Tabla 4** Afiliación al ROO, distribución por cajas colaboradoras

	Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1926			Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1931			Afiliación acumulada al ROO desde 21/7/1921 a 31/12/1935		
	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total
Alava	17.684	2.470	20.154	22.929	2.834	25.763	27.021	3.182	30.203
Andalucía Occidental	173.334	23.772	197.106	434.856	80.266	515.122	603.994	113.138	717.132
Andalucía Oriental	168.019	31.040	199.059	316.616	64.663	381.279	418.826	93.258	512.084
Aragón	118.331	21.210	139.541	180.630	30.943	211.573	231.309	39.970	271.279
Asturias	89.067	8.008	97.075	112.130	9.130	121.260	139.084	12.419	151.503
Canarias	43.087	1.033	44.120	79.091	6.306	85.397	109.488	9.430	118.918
Castilla la Nueva	<i>todavía sin constituir</i>			65.838	10.827	76.665	107.118	17.046	124.164
Castilla la Vieja	45.097	8.424	53.521	130.469	17.087	147.556	187.861	24.377	212.238
Cataluña-Baleares	621.690	79.395	701.085	722.787	92.358	815.145	933.582	112.409	1.045.991
Extremadura	29.614	5.547	35.161	60.497	10.237	70.734	137.765	19.373	157.138
Galicia	71.433	8.844	80.277	158.498	19.008	177.506	235.056	25.653	260.709
Guipúzcoa	37.037	4.680	41.717	61.203	6.226	67.429	83.991	8.252	92.243
Instituto (Madrid)	210.033	51.027	261.060	276.111	59.909	336.020	403.130	71.552	474.682
León	35.324	3.864	39.188	48.764	4.917	53.681	68.069	6.465	74.534
Murcia-Albacete	53.046	4.432	57.478	102.392	9.149	111.541	172.726	16.874	189.600
Navarra	30.312	3.817	34.129	46.730	5.253	51.983	61.964	7.711	69.675
Salamanca	27.392	6.702	34.094	76.079	12.834	88.913	121.798	20.429	142.227
Santander	31.853	3.930	35.783	48.872	5.031	53.903	71.834	7.251	79.085
Valencia	157.941	21.017	178.958	325.233	39.121	364.354	461.647	58.832	520.479
Valladolid-Palencia	21.743	4.001	25.744	62.434	11.588	74.022	89.921	15.581	105.502
Vizcaya	145.754	14.210	159.964	170.183	17.853	188.036	200.567	19.723	220.290
<i>total</i>	2.127.791	307.423	2.435.214	3.502.342	515.540	4.017.882	4.866.751	702.925	5.569.676

Fuente: Elaboración propia a partir de INP (1927), pp. 244-247; INP (1932), pp. 454-455; INP (1934), pp. 135-136; INP (1935), pp. 239-242; INP (1936b), pp. 118-119; INP (1936a), anexo 10a



**Tabla 5** Recaudación por ROO, distribución por cajas colaboradoras

	Recaudación acumulada por ROO, desde 21/7/1921 al 31/12/1926			Recaudación acumulada por ROO, desde 21/7/1921 al 31/12/1931			Recaudación acumulada por ROO, desde 21/7/1921 al 31/12/1935		
	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total	primer grupo	segundo grupo	total
Alava	899.852,76	173.915,30	1.073.768,06	2.040.538,09	330.071,97	2.370.610,06	4.741.220,12	7.441.902,15	12.183.122,27
Andalucía Occidental	10.430.350,24	1.550.774,29	11.981.124,53	27.468.067,31	4.716.716,94	32.184.784,25	64.369.568,50	101.271.069,69	165.640.638,19
Andalucía Oriental	5.733.878,07	1.141.945,91	6.875.823,98	17.180.471,92	3.566.739,63	20.747.211,55	41.494.423,10	65.808.374,28	107.302.797,38
Aragón	4.240.636,38	930.644,85	5.171.281,23	10.623.533,31	2.009.740,56	12.633.273,87	25.266.547,74	39.909.562,17	65.176.109,91
Asturias	6.774.319,24	854.095,25	7.628.414,49	14.238.983,64	1.559.833,29	15.798.816,93	31.597.633,86	48.956.284,08	80.553.917,94
Canarias	1.659.462,50	24.536,10	1.683.998,60	5.215.230,25	394.180,54	5.609.410,79	11.218.821,58	17.222.412,91	28.441.234,49
Castilla la Nueva	<i>todavía sin constituir</i>			5.328.026,39	849.371,93	6.177.398,32	12.354.796,64	19.381.566,89	31.736.363,53
Castilla la Vieja	1.538.326,01	404.190,97	1.942.516,98	6.280.047,46	1.422.733,29	7.702.780,75	15.405.561,50	24.531.075,54	39.936.637,04
Cataluña-Baleares	38.094.116,55	6.009.769,77	44.103.886,32	89.389.259,28	11.628.933,43	101.018.192,71	202.036.385,42	314.683.511,56	516.719.896,98
Extremadura	1.343.139,84	327.438,60	1.670.578,44	4.499.091,43	1.043.563,39	5.542.654,82	11.085.309,64	17.671.527,85	28.756.837,49
Galicia	3.032.430,10	562.925,42	3.595.355,52	8.585.272,10	1.289.027,46	9.874.299,56	19.748.599,12	30.911.926,14	50.660.525,26
Guipúzcoa	2.459.143,40	462.634,94	2.921.778,34	6.900.916,78	962.991,94	7.863.908,72	15.727.817,44	24.554.718,10	40.282.535,54
Instituto (Madrid)	10.378.739,54	3.368.083,74	13.746.823,28	20.766.869,47	5.212.323,65	25.979.193,12	51.958.386,24	83.149.903,01	135.108.289,25
León	1.404.260,51	258.823,77	1.663.084,28	3.289.804,70	475.285,85	3.765.090,55	7.530.181,10	11.770.557,50	19.300.738,60
Murcia-Albacete	2.262.095,19	244.587,66	2.506.682,85	5.648.176,39	611.183,88	6.259.360,27	12.518.720,54	19.389.264,69	31.907.985,23
Navarra	1.339.018,05	250.871,90	1.589.889,95	3.055.608,82	485.705,80	3.541.314,62	7.082.629,24	11.109.649,66	18.192.278,90
Salamanca	1.301.283,93	467.027,00	1.768.310,93	4.406.971,46	1.240.115,55	5.647.087,01	11.294.174,02	18.181.376,58	29.475.550,60
Santander	1.914.821,39	329.349,55	2.244.170,94	4.447.881,35	603.679,57	5.051.560,92	10.103.121,84	15.758.362,33	25.861.484,17
Valencia	8.959.183,97	1.446.135,32	10.405.319,29	25.297.758,30	3.821.049,74	29.118.808,04	58.237.616,08	91.177.473,86	149.415.089,94
Valladolid-Palencia	838.302,13	130.265,50	968.567,63	4.351.697,98	966.629,65	5.318.327,63	10.636.655,26	16.921.612,54	27.558.267,80
Vizcaya	8.404.301,78	1.494.437,19	9.898.738,97	18.344.965,41	2.628.645,31	20.973.610,72	41.947.221,44	65.549.477,47	107.496.698,91
<i>total</i>	113.007.661,58	20.432.453,03	133.440.114,61	287.359.171,84	45.818.523,37	333.177.695,21	666.355.390,42	1.045.351.609,00	1.711.706.999,42

Fuente: ver tabla 4

Mediante las cifras presentadas<sup>73</sup>, podemos comprobar que el ROO no logró la plena cobertura de sus potenciales afiliados, estimados en el momento de la implantación del seguro en 1921 en unos 7 millones de trabajadores. Tal situación se muestra especialmente acentuada en los datos aportados por las cajas colaboradoras situadas en territorios predominantemente rurales, con la excepción de las dos Andalucías latifundistas. Se confirma pues que el incumplimiento de la ley en las zonas agrícolas se convirtió en una dinámica de difícil arreglo para el INP, suponiendo en fin un lastre innegable al valorar la eficacia del primer seguro obligatorio.

Por otro lado, el fracaso especialmente patente en tales regiones acabó dificultando la supervivencia de las cajas colaboradoras ahí asentadas. Estas se vieron obligadas a reclamar ayuda

<sup>73</sup> Cabe notar que se trata de cifras acumulativas en todo caso, computadas desde 1921. Por ello, cabe tener en cuenta cómo las cifras de afiliación presentan la distorsión de recoger las distintas altas de un mismo afiliado en las distintas contrataciones.

financiera al INP a partir de 1933, cuando se empezaron a ver desbordadas por los gastos corrientes. Aunque el Instituto ya identificó en este problema un claro indicio de la necesaria reorganización de la ‘geografía de la previsión’, ‘distribuyendo entre las que convenga los territorios de aquellas que no obtengan ingresos suficientes para cubrir sus gastos’<sup>74</sup>, se optó transitoriamente por dotar a esas cajas con una parte del recargo correspondiente a las primas en posesión de la institución central en concepto de reaseguro del conjunto de cajas colaboradoras. Entre las alternativas rechazadas se encontraban la realización de una distribución especial de los fondos de bonificaciones de las pensiones y, por otro lado, la ‘gradual estabilización’ del recargo del ROO hasta un 10% en las primas, aplicado hasta entonces de manera informal y por encima del 5% fijado legalmente<sup>75</sup>. Tales repartos, que beneficiaron a las cajas de Salamanca, Extremadura, Castilla la Vieja, Valladolid-Palencia, Aragón, León, Murcia, Castilla la Nueva, Andalucía Occidental o Galicia apoyan la idea de una previsión centrada en las zonas industriales, de acuerdo con la lógica de un proceso en que resultaban determinantes el nivel de articulación de la reivindicación obrera, la consiguiente actitud de defensa patronal o, incluso, la simple posibilidad de definir y cuantificar de manera diáfana el concepto de salario y patrono<sup>76</sup>.

## VI. Los determinantes de la afiliación al ROO, un modelo explicativo

Según lo argumentado a lo largo de estas páginas, existieron algunos problemas que impidieron la extensión del ROO a la totalidad de la población trabajadora a la que se dirigía. Entre estos, hemos destacado la resistencia pasiva de un sector de la patronal o las dificultades intrínsecas a la aplicación en el sector agrícola. Respecto a esto último, la evidencia cualitativa –desde la resistencia patronal hasta las dificultades financieras de las cajas localizadas en regiones agrícolas– ha apoyado la idea de que el régimen del ROO no tuvo una aplicación normal en el sector. El objetivo de esta sección es el de ampliar y formalizar la explicación de cuáles fueron los factores determinantes de la afiliación de los trabajadores al régimen de pensiones públicas. Para ello, realizaremos regresiones econométricas

---

<sup>74</sup> *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de julio de 1933, acta núm. 252, p. 793, Archivo INP. Se anunciaba de este modo la conversión de las cajas colaboradoras en delegaciones del Instituto. El proyecto ya estaba en la cabeza de las autoridades republicanas y fue consumado por el régimen franquista mediante la ley de 1 de septiembre de 1939. Esta ley sancionó también el paso a un sistema de reparto.

<sup>75</sup> *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de julio de 1933, acta núm. 252, p. 793, Archivo INP. La aparición de este nuevo recargo -del cual no teníamos noticia anterior a través de la información suministrada por el INP- impone una revisión urgente de la rentabilidad real (no legal) de las tarifas del INP.

<sup>76</sup> Consultar en relación a los sucesivos repartos: *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 7 de agosto de 1934, acta núm. 268, pp. 843-847, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 4 de octubre de 1934, acta núm. 269, pp. 848-851, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 27 de junio de 1935, acta núm. 280, pp. 886-889, Archivo INP; *Actas de la Junta de Gobierno*, sesión de 30 de noviembre de 1935, acta núm. 287, pp. 908-909, Archivo INP.

tomando la afiliación a nivel regional –esto es, las cifras de cada una de las cajas colaboradoras– como variable dependiente.

El cálculo se ha realizado para dos momentos distintos, en 1924 y 1935. Estos cortes temporales representan, respectivamente, el primer y último año de vigencia del ROO para los cuales disponemos de cifras de afiliación desagregadas regionalmente (ver tabla 4.). Las variables explicativas propuestas se refieren a los distintos factores que, a lo largo del capítulo, han aparecido en relación a la política económica de las pensiones de vejez. Así, hemos utilizado variables relacionadas con una dinámica de defensa social, a fin de evaluar la importancia de la acción-reacción en la afiliación de los trabajadores. Este grupo de variables incluye el número de organizaciones de trabajadores –con un efecto presumiblemente positivo- y las asociaciones de empresarios, con un efecto a priori más ambiguo. En este sentido, podríamos pensar que la agrupación empresarial tuvo un efecto negativo sobre la afiliación si ello les dio un mayor poder de negociación al discutir los beneficios diferidos de los trabajadores. Por otro lado, una mayor unión empresarial pudo haber producido una mayor coordinación en las políticas de interés común, si entendemos el seguro de vejez como un mecanismo válido de control paternalista sobre el trabajo y de disminución de la competencia en la contratación de los trabajadores.

Otro grupo de variables se refiere a la tradición financiera y la familiaridad del público con los mecanismos de previsión. Aquí hemos incluido los depósitos per capita y el número de sociedades cooperativas (pc). Como extensión, también hemos incluido las tasas de alfabetización como posible variable explicativa. El peso de la población ocupada en la agricultura debería servir para comprobar el efecto, a priori negativo, de la pertenencia a ese sector sobre la afiliación al ROO. Por último, también hemos incluido algunas variables relacionadas con la estructura de edad de la región. En este sentido, esperaríamos que un mayor peso de la población de más edad repercutiese en una mayor presión a la afiliación. Asimismo, también hemos tratado de forma separada el grupo entre 45 y 65 años, a fin de explorar el efecto de pertenecer al segundo grupo de afiliados. El signo del efecto no es del todo claro. Por un lado, esperaríamos encontrar un efecto positivo en el hecho de estar más cerca del retiro. Así, podríamos esperar que su situación más perentoria sirviese para incentivar la afiliación de este grupo de trabajadores. Sin embargo, por otro lado, también podríamos argumentar que las cuentas de ahorro reservadas a este grupo de trabajadores no constituían ningún incentivo para su afiliación si ello redundaba en incentivos negativos a la contratación por parte de patronos que debían pagar contribuciones iguales por trabajadores de más edad y, tal vez por ello, de menor productividad. Estos son los resultados de la regresión.

**Tabla 6** Los determinantes de la afiliación al ROO, 1924-1935

	(1)	(2)	(3)	(4)
c	-0.024903 (-0.174636)	-0.026747 (-0.176807)	0.152001 (0.871352)	0.159682 (0.963730)
soc obreras	0.049521** (2.539458)	0.049783** (2.398889)	0.045983** (2.211666)	0.042346** (2.294632)
huelgas			0.013184 (0.776472)	
soc coop	-0.021264** (-2.040086)	-0.021129* (-1.910259)	-0.009486 (-0.763310)	-0.019358* (-1.852512)
soc patron	0.000208 (0.007647)	0.000164 (0.005933)	0.002628 (0.087953)	0.018777 (0.693101)
Dep pc	0.018334* (1.856924)	0.018146 (1.654044)	0.021775* (2.014797)	0.025276** (2.703924)
agric	-0.384787*** (-2.838364)	-0.382855** (-2.638638)	-0.311084** (-2.131717)	-0.279363** (-2.075879)
65+	1.153365 (0.525999)	1.128719 (0.490273)	4.452824 (1.558101)	
45-65			-3.263657* (-1.869124)	-1.493375 (-1.097794)
Inspec	0.002733 (0.369309)	0.002585 (0.311605)	0.009352 (1.041806)	0.003203 (0.449178)
Alf-1		0.000038 (0.042127)	0.0000106 (0.011744)	
N	41	41	41	41
R <sup>2</sup>	0.627943	0.627964	0.671191	0.638043
R <sup>2</sup> ajustado	0.549022	0.534955	0.561588	0.561264
F-estad	7.956596***	6.751648***	6.123830***	8.310136***
Durbin-Watson	1.611156	1.607398	1.314968	1.449713

Nota: \*: significativo al 10%, \*\*: significativo al 5%, \*\*\*: significativo al 1%, estadísticos t en paréntesis  
Ver el apéndice para la descripción de las variables.

De acuerdo a los resultados, podemos confirmar la importancia de las demandas obreras para el cumplimiento del ROO. Como podemos ver, el número de sociedades obreras en cada región tuvo un efecto positivo, y siempre significativo, sobre la afiliación de los trabajadores. El signo del efecto es el mismo en la variable huelgas, aunque el coeficiente no resulta significativo. Por otro lado, resulta interesante examinar los distintos efectos de las sociedades cooperativas y de los depósitos sobre la afiliación al sistema de pensiones. El número de depósitos bancarios per capita en cada región tuvo una influencia positiva y, por tanto, indicativa del efecto positivo de una mayor educación en los instrumentos financieros sobre la afiliación al ROO. Sin embargo, el signo de las sociedades cooperativas es el opuesto. En este caso, la relación es sustitutiva y sugiere que, ante la presencia de mecanismos de previsión privados, el impacto del sistema público de pensiones era menor. Por su parte,

la otra variable con un claro mensaje es el porcentaje de trabajadores empleados en la agricultura. En este caso, el efecto es negativo y siempre significativo, lo cual apoya con claridad el discurso relativo a las dificultades del ROO en el sector agrario. Cabe señalar, por otro lado, el resultado inconclusivo de la inspección o, de forma equivalente, el papel del Estado en velar por el cumplimiento de los seguros. Aunque la relación es positiva (a mayor actividad punitiva, mayor es el cumplimiento), los coeficientes no son nunca significativos. Por último, en relación a las variables de edad, vemos que el peso de la población por encima de los 65 años tuvo un efecto positivo (pero no significativo) sobre el éxito del seguro. Sin embargo, esto debe entenderse como un efecto externo de la ‘presión’ del problema de la vejez, ya que este grupo de individuos no estaban afectados por el régimen de ROO en ningún sentido. En cambio, podemos ver que el peso del segundo grupo de afiliados al ROO (45 a 65 años) sí tuvo una influencia negativa sobre el cumplimiento del ROO (regresión 3). En este caso, la carga del seguro debió complicar la relación laboral de los trabajadores de más edad y sus empleadores. Los últimos debían enfrentarse a una carga, la del seguro, equivalente a la pagada por trabajadores de menos edad. En este caso, el peligro de que, a igualdad de condiciones, los empleadores se decidiesen por los trabajadores más jóvenes debió determinar el efecto negativo sobre el cumplimiento del ROO.

## **VII. Conclusiones**

La creación del INP representó la expresión institucional del compromiso público para la protección de la vejez. El grado de esta implicación pública se concretó, primero, en la financiación de una parte de distintas modalidades de pensión y su garantía. Este período de pensiones voluntarias (1908-1919/21) deber ser entendido como una fase de aprendizaje y consolidación de una institución que buscaba diseminar los beneficios de los seguros sociales y la previsión obrera. Sin embargo, de esa fase no se pudo derivar una protección efectiva de la vejez de los trabajadores españoles. El motivo fue la baja incidencia de estas pensiones, contratadas mayoritariamente por trabajadores cualificados y empleados; esto es, aquellos para los que el ahorro era factible.

No fue hasta una nueva y más grave erupción de la crisis social cuando, entre 1917 y 1921, se consumó el paso a un régimen de pensiones obligatorias. Las pensiones obligatorias fueron entendidas como la única forma de hacer llegar el seguro al grueso de la población trabajadora. Sin embargo, la aprobación acelerada de las pensiones no ahorró dificultades a su desarrollo. Las más graves se relacionaron con la contestación patronal, el cuestionamiento técnico y la transformación del escenario

institucional. Tales factores impusieron restricciones de facto al alcance teóricamente universal del proyecto legislado.

Sin embargo, el ROO constituyó la medida de protección social más importante legislada hasta entonces en España. En términos generales, el ROO era un sistema de pensiones de vejez para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 4.000 ptas. Divididos en dos grupos delimitados por el umbral de los 45 años, los afiliados conseguían sus pensiones mediante la capitalización de contribuciones fijas satisfechas por el patrono y a las que se añadía una subvención estatal anual. El conjunto de estas dos aportaciones correspondía a la llamada cuota media. A lo largo de la presentación del sistema, hemos detectado algunos defectos notables. Primero, la escasez de la pensión de 365 ptas. anuales, aun cuando el objetivo de las pensiones no fuese otro que la provisión de una red de seguridad mínima para los asegurados. De hecho, este principio era el mismo que se había practicado en la mayoría de experiencias internacionales previas. Entre las debilidades del sistema también se debe contar la no obligatoriedad de la aportación obrera en las contribuciones. Esta característica era reveladora de la intención con que se aprobó el ROO y, constituyendo una excepción con el resto de sistemas de pensiones contributivas, fue duramente criticada tanto por patronos como trabajadores. Otro problema del sistema fue la marginalización de los trabajadores mayores de 45 en el momento de aprobarse las pensiones. Este hecho revelaba la contradicción existente entre el propósito de aliviar con perentoriedad el problema de la vejez y, por otro lado, la necesaria imposición de límites de edad que permitiesen el sostenimiento del edificio actuarial del sistema y que afectaban, para empezar, a los más cercanos a la edad de retiro. En este sentido, la indecisión del Instituto respecto al dilema eficiencia-efectividad se puso de manifiesto.

Más allá de las limitaciones de las pensiones ofrecidas, resulta más importante que el ROO jamás alcanzó la plena cobertura de todos los trabajadores afectados legalmente. Al estudiar los factores determinantes de la afiliación, se ha constatado el efecto negativo de la ocupación en la agricultura para el aseguramiento de los trabajadores. Ello ya había sido sugerido por la evidencia cualitativa derivada del discurso de resistencia patronal y los problemas intrínsecos de aplicación del régimen de seguros a la relación laboral en la agricultura. Otro factor clave fue el jugado por la tradición de los instrumentos financieros, lo que apunta a que la familiaridad con los instrumentos privados de protección (no así los cooperativos) redundó en un mayor aprovechamiento de la oferta pública que era el ROO. Por otro lado, el papel jugado por las sociedades obreras también resultó determinante al afectar en positivo a la afiliación de los trabajadores.

Más allá de estas limitaciones en cuanto a la incidencia, la imposibilidad de observar la incidencia real de las pensiones del ROO sobre el primer grupo de asegurados –dado que en 1939 el sistema pasa a regirse por un régimen de reparto– arroja algunas dudas sobre la viabilidad del sistema en el largo plazo. Con todo, el valor del INP resulta incuestionable como superador de algunos obstáculos fundamentales de carácter ideológico, institucional y práctico hasta permitir la implantación del primer seguro obligatorio de protección al trabajador.

## VIII. Referencias

Publicaciones oficiales:

Censos de la Población de España.

Anuarios Estadísticos de España.

Bibliografía:

AZNAR, S. (1915): *La vejez del obrero y las pensiones de retiro*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

AZNAR (1924): *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

AZNAR, S. (1925): *El Retiro Obrero y la agricultura*, Publicaciones del INP, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, p. 109

AZNAR, S. (1935): ‘Curso para funcionarios del Instituto Nacional de Previsión. El retiro obrero obligatorio’, *Anales del INP*, año XXVII, núm. 125, julio, p. 698

BALLESTEROS, Esmeralda (1997): ‘Una estimación del coste de la vida en España, 1861-1936’, *Revista de Historia Económica*, año XV, 2, pp. 363-395

BORRÁS LLOP, José M. (2005): ‘Schooling and child farm labour in Spain, circa 1880-1930’, *Continuity and change*, 20, 3, pp. 385-406

CODERCH, R. (1919): *Retiros obreros. Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que ha de regular su implantación en España. Estudio crítico*, Sociedad Española de Artes Gráficas, Madrid

CODERCH, R. (1920): *Retiros obreros. Apéndice al estudio crítico del Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que ha de regular su implantación en España*, Sociedad Española de Artes Gráficas, Madrid.

CUESTA BUSTILLO (1988): *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

ELU TERÁN, Alexander (2006): 'The work of Spanish older men. A quantitative analysis based on census data, 1900-1970', *UB Working Paper series*, E06-153.

G. de MEMBRILLERA, F. (1920?): El problema sanitario de España, Tip. J. Viñals, Barcelona.

HERMIDA & GARCÍA SÁNCHEZ (1980): 'El Retiro Obrero Obligatorio en España. Génesis y desarrollo, 1917-1913', *Estudios de Historia Social*, julio-septiembre 1980, pp. 7-57

INP (1910): *Reglamento para el régimen de operaciones y financiero del Instituto Nacional de Previsión*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

INP (1915): *Primer balance técnico quinquenal, 1909-1913*, Imprenta de los sucesores de Hernando, Madrid.

INP (1916): 'El Estado y los créditos ampliables', *Anales del INP*, oct.-dic. 1916, año VIII, núm. 30, pp. 211-214.

INP (1917a): 'En la Unión Comercial. Conferencia del sr. Leal Ramos', *Anales del INP*, año IX, núm. 32.

INP (1917b): 'Conferencia de Seguros Sociales', *Anales del INP*, núm. 33, año IX, julio-set. 1917, pp. 180-225.

INP (1917c): 'Conferencia de Seguros Sociales. Seguro de vejez. Notas explicativas de las conclusiones', *Anales del INP*, núm. 34, año IX, p. 280-287

INP (1918a). 'Proyecto de ley de retiros obreros', *Anales del INP*, año X, núm. 37, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, pp. 188-195

INP (1918b): *Preparación de las bases de un proyecto de Ley de Retiros Obreros, Ponencia Nacional de Retiros Obreros. Secretaría General*, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

INP (1918c): 'Los Retiros Obreros. De la Ponencia al proyecto de ley', *Anales del INP*, año X, núm. 37, pp. 175-195

INP (1919a): 'Intensificación de los retiros obreros', *Anales del INP*, año XI, núm. 39, pp. 21-29

INP (1919b): 'Retiros obreros. Régimen de intensificación. Estado de los trabajos', *Anales del INP*, año XI, núm. 40, pp. 87-96

INP (1920). 'Notas de la sección técnica acerca del libro titulado "Retiros Obreros: estudio crítico", por. D. Rafael Coderch, destinadas a las colaboraciones del régimen legal de previsión popular', *Anales del INP*, año XII, núm. 43, enero-marzo, pp. 7-30

INP (1921a): *Segundo balance técnico quinquenal, 1914-1918*, Imprenta de los sucesores de Hernando, Madrid.



- INP (1921b): 'Reglamento general para el Régimen de Retiro Obrero Obligatorio', *Anales del INP*, año XIII, núm. 47, pp. 49-75
- INP (1921c): 'La Semana de previsión en Bilbao', *Anales del INP*, año XIII, núm. 49, pp. 187- 213
- INP (1922): *Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad. Barcelona, noviembre 1922. Conclusiones aprobadas por la Conferencia*, Editorial Ibérica, Madrid
- INP (1924): *La incorporación de los obreros del campo al régimen obligatorio del retiro obrero. Asamblea de Burgos, 23 de junio de 1923*, Oficina tipográfica del INP, Madrid
- INP (1927): *CANPO. V Labor de Pleno, 21-24 de marzo de 1927*, Publicaciones del INP, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- INP (1932): *CANPO. VIII Labor de Pleno, 28-30 de noviembre de 1932*, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- INP (1934): *CANPO. IX Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1933*, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- INP (1935): *CANPO. X Labor de Pleno, 12-14 de diciembre de 1934*, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- INP (1936a): *Memoria del Instituto Nacional de Previsión en 1935*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- INP (1936b): *CANPO. XI Labor de Pleno, 3-4 de diciembre de 1935*, Publicaciones del INP, Imp. y enc. de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- IRS (1905): *Conferencia sobre previsión popular celebrada en los días 19 y 20 de octubre de 1904*, Establecimiento tipográfico de la viuda de M. Tello, Madrid.
- IRS (1917): *Estadística de asociaciones*, IRS, Madrid
- IRS (1922): *Estadística de las huelgas: memoria de 1920*, IRS, Dir. Gral. De Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid.
- IRS (1922a): *Avance estadístico de huelgas correspondiente al primer semestre de 1922*, IRS, Dir. gral. de Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid, pp. 24-25.
- IRS (1922b): *Avance estadístico de huelgas correspondiente al segundo semestre de 1922*, IRS, Dir. Gral. De Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid
- IRS (1923): *Estadística de las huelgas: memoria de 1921*, IRS, Dir. Gral. de Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid.
- JIMÉNEZ, I. (1934): *Las inversiones de los fondos de previsión*, Publicaciones del INP, Imprenta y encuadernadora de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

- JOHNSON, Paul (1994): 'The employment and retirement of older men in England and Wales, 1881-1981', *Economic History Review*, XLVII, I (1994), pp. 106-128
- LÓPEZ VALENCIA, F. (1913): *La acción patronal en el problema de los Retiros Obreros*, Publicaciones del INP, Imprenta de la sucesora M. Minuesa de los Ríos, Madrid.
- MALDONADO MOLINA, J. A. (2002): *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, pp. 53 y ss.
- MALUQUER y SALVADOR, J. (1918): *El sector del seguro en nuestra política económica. Conferencia de D. José Maluquer y Salvador en el Ateneo Barcelonés el 10 de enero de 1918*, Publicaciones del INP, Sobrinos de la Sucesora de M Minuesa de los Ríos, Madrid.
- MALUQUER, J. (1920): *Retiros Obreros. El país actuando como fuerza organizadora. Explicaciones dedicadas al Ateneo Enciclopédico de Barcelona*, Tip. Editorial Perelló, Barcelona
- MALUQUER (1924): 'Curso de seguro obrero aplicado en el Ateneo Igualadino de la clase obrera. Política social de previsión', *Anales del INP*, año XVI, núm. 62, p. 219-233
- MARIAN GUTIÉRREZ, Pilar (1993): *Las Cajas de Previsión social*, 2 vols., Tesis doctoral, Universidad de Alcalá de Henares.
- MONTERO GARCÍA, Feliciano (1988): *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- NADAL, Jordi; SUDRIÀ, Carles (1981): *Història de la Caixa de Pensions*, Edicions 62, Barcelona.
- NICOLAU, Roser (2005): 'Población, salud y actividad', en CARRERAS, A. & TAFUNELL, X. (coords.): *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, Fundación BBVA, Madrid.
- NÚÑEZ, Clara Eugenia (1992): *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo en la España contemporánea*, Alianza Universidad, Madrid
- RANSOM, R.; SUTCH, R. (1986): 'The labor of older Americans: retirement of men on and off the job, 1870-1937', *Journal of Economic History*, vol. 46, 1, March, pp. 1-30.
- del REY, F. (1992): *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SANTALÓ, J. (1914): *La acción patronal en el problema de los retiros obreros*, Publicaciones de la Revista de Legislación y Jurisprudencia, Hijos de Reus editores, Madrid.
- TUÑÓN de LARA, Manuel (dir.) (1990): '1917-1923. De la huelga general a la dictadura militar', en *Historia de España. Vol. VIII. Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Labor, Barcelona.

## IX. Apéndice

Variable dependiente: porcentaje de población afiliada (afiliados sobre el total de individuos mayores de 16 años en cada región colaboradora) en 1926 y 1935, ver tabla 3.14. Dep pc: depósitos per capita en bancos y cajas de ahorros a 31 de diciembre de 1920, en *Anuario Estadístico de España, año 1920*, pp. 346-347 y a 31 de diciembre de 1931 en *Anuario Estadístico de España, año 1932*, pp. 575-577. Alf-1: para 1920, tasas de alfabetización en 1910 y para 1935, las de 1920; en Núñez, C. E. (1992): *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo en la España contemporánea*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 134-5 & 162. Agric: porcentaje de la población activa masculina empleada en la agricultura. Para 1920, *Censo de la población de 1920, Tomo V. Clasificación de los habitantes por su profesión. Resultados de la clasificación por profesiones. Resúmenes provinciales*. Para 1935, cifras correspondientes a 1930, en *Censo de la población de 1930, Tomo III. Volúmenes regionales. Resultados de la clasificación por profesiones. Resúmenes provinciales*, cuadernos I-XIII. Sociedades obreras, cooperativas y de patronos (en logs) en 1916 in IRS (1917): *Estadística de asociaciones*, IRS, Madrid. Para 1935, datos de 1933 en *Anuario Estadístico de España, año 1934*, asociaciones profesionales, pp. 788-791 y *Anuario Estadístico de España, año 1934, sección obrera*, pp. 795-797. Sociedades cooperativas en *Anuario Estadístico de España, año 1934, sociedades cooperativas*, pp. 798. Huelgas: log de las medias de actividad huelguística en 1920, 1921 y 1922, en IRS (1923): *Estadística de las huelgas: memoria de 1921*, IRS, Dir. Gral. de Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid, p. 13; IRS (1922): *Estadística de las huelgas: memoria de 1920*, IRS, Dir. Gral. De Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid, p. 15; IRS (1922): *Avance estadístico de huelgas correspondiente al primer semestre de 1922*, IRS, Dir. gral. de Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid, pp. 24-25; IRS (1922): *Avance estadístico de huelgas correspondiente al segundo semestre de 1922*, IRS, Dir. Gral. De Trabajo e Inspección, Sección de anormalidades en la vida del Trabajo, Madrid, pp. 25. Para 1935 (1933), *Anuario Estadístico de España, año 1934*. Los grupos de edad, en *Censo de la población de 1920. Tomo III. Clasificación de los habitantes por su edad. Resumen, por provincias de la clasificación por edades, año por año, con distinción de sexo*, pp. 280-305 y *Censo de la población de 1930. Tomo III. Volúmenes regionales*, cuadernos I-XIII.