

Orígenes de la política social del Estado en España y Portugal

FELICIANO MONTERO

La historiografía española de los últimos años ha trazado con bastante precisión los primeros pasos del lento proceso de emergencia del estado social en el contexto de la crisis finisecular, como un proceso a la vez mental, ideológico e institucional:

- Emerge en primer lugar la «cuestión social», como toma de conciencia progresiva de la especificidad del nuevo «pauperismo»: entre el temor ante la amenaza revolucionaria, y la nueva sensibilidad social, cristiana y filantrópica (catolicismo social y reformismo social krausista).
- Paralelamente a esta nueva conciencia y sensibilidad, surge el estudio científico, «sociológico», de la mencionada cuestión social, propuesto como tema de investigación en concursos, discursos y memorias académicas, y muy especialmente en la investigación oficial promovida por la Comisión de Reformas Sociales, la Información oral y escrita de 1884-85.
- En tercer lugar, como culminación de ese proceso de maduración ideológica y reconocimiento sociológico de la cuestión, y también en respuesta a la demanda-presión obrera de la 2ª Internacional, se aprueba la primera legislación social sobre accidentes de trabajo, trabajo de la mujer e infantil, descanso dominical; y se crean, dentro de la Administración, las primeras instituciones específicamente dedicadas al estudio y tratamiento de los nuevos problemas sociales. En el caso de España, y por este orden, la Comisión de Reformas Sociales (1884), el Instituto de Reformas Sociales (1903), y el Instituto Nacional de Previsión (1908)

Esta emergencia del Estado social, es como se sabe, un proceso internacional al que algunos países, como España y Portugal, se incorporan con cierto retraso según la percepción de los propios protagonistas de esta historia. Aquí se va a recordar brevemente el proceso español, con especial atención a la coyuntura

finisecular regeneracionista, y se van a sugerir, aun más brevemente, algunos elementos de comparación con el caso portugués que merecerían un estudio específico¹.

LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

La política social del Estado se va a desarrollar y concretar principalmente en tres grandes campos: el de la regulación de las condiciones del trabajo, mediante el nacimiento de una serie de leyes protectoras que llegarán a configurar el nuevo Código del Trabajo; el de la previsión social o seguros sociales: aplicación del principio técnico actuarial de las compañías de seguros a las condiciones de la vida popular, tendiendo a sustituir otras formas de previsión «empíricas», como el socorro mútuo; y el de unas nuevas instituciones administrativas, destinadas a gestionar los nuevos derechos sociales (en España el Instituto Nacional de Previsión (INP), y el Instituto de Reformas Sociales (IRS)). Por ello el estudio del reformismo social se sitúa en un plano eminentemente interdisciplinar. Inicialmente interesó, desde una perspectiva más reducida, a los laboristas y profesores del derecho del trabajo, en la búsqueda de los orígenes de su propia disciplina. Pero es del campo de la sociología y de la ciencia política, más que desde las ciencias jurídicas del que proceden las más interesantes contribuciones, como el estudio de P. Flora y J. Alber sobre «El desarrollo de los Welfare State y los procesos de modernización y democratización en la Europa occidental», que plantea la hipótesis de la estrecha relación de dependencia entre el proceso de modernización (grado de desarrollo económico y nivel de urbanización), el nivel de movilización política obrera, como factor de presión, y el origen y desarrollo legal e institucional del Estado del bienestar, proponiendo precisamente distintos modelos según los distintos tipos de desarrollo político².

¹ Me parece que el estudio de los orígenes del Estado social en Portugal está bastante por hacer, tanto para el tiempo anterior a la República, como incluso en su época. Las referencias en A. H. de Oliveira Marques, *Portugal da Monarquia para Republica*, vol XI de la Nova Historia de Portugal, Lisboa, 1991, son dispersas, y escasas. El reciente estado de la cuestión de Mara Antonia Lopes, *Pobreza, asistencia y politica social en Portugal en los siglos XIX y XX. Perspectivas historiograficas*, en «Ayer», 25, 1997, pp. 211-240, confirma este vacío historiográfico.

Por otra parte, en los estudios de la relación hispano-portuguesa no se ha explorado específicamente esta faceta del posible conocimiento e influencia recíprocas. En una primera aproximación algunos datos como la ausencia prácticamente total de noticias referentes a Portugal en la información internacional del «Boletín del Instituto de Reformas Sociales», resultan significativos.

² El estudio de P. Flora y J. Alber en P. Flora y A. Heidenheimer (eds) *The development of Welfare States in Europe and America*, Brunswick, NJ, 1981. Douglas E. Ashford, en *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid 1989 M. Trabajo (1986, 1ª ed.), insiste en la necesidad del estudio institucional y político. El análisis histórico pone de relieve las peculiaridades de cada país en la transformación del Estado liberal en el social democrático. Las particularidades de cada proceso de democratización (el inglés, francés, alemán, sueco, norteamericano), explican, a la vez que influyen en su peculiar modelo de Estado del bienestar.

En España el estudio de los orígenes del «estado del bienestar» es bastante reciente. El tema del reformismo social y la política social del Estado, quizá por sus vinculaciones ideológicas y políticas con el conservadurismo, el catolicismo social, el nacional-sindicalismo y el nacional-catolicismo, fue tan descuidado por la historiografía de los años 60 y 70 como, en general, el estudio de la derecha y de los conservadores. Por otra parte, la política social del franquismo fue ponderada inicialmente de forma exclusivamente apologética, para ser después menospreciada o ignorada³.

Antes de la década de los 80, las aproximaciones españolas al tema del reformismo social, se habían hecho predominantemente desde la perspectiva del derecho laboral (el estudio de antecedentes), o desde la perspectiva ideológica. Ahora bien, en este último caso, ello se hacía reivindicando el protagonismo exclusivo de la familia krausista-institucionista en la fundación y desarrollo de las primeras instituciones social-reformistas, Comisión de Reformas Sociales (CRS) e Instituto de Reformas Sociales (IRS). En la década de los 80, investigaciones impulsadas por la conmemoración del centenario de la Comisión de Reformas Sociales, han permitido un conocimiento más matizado y completo. En muy pocos años, nuestro conocimiento de los orígenes del «Estado del bienestar» en España, y de las primeras instituciones reformistas del Estado, la Comisión, el Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión, ha aumentado notablemente⁴, permitiéndonos trazar una caracterización general de la evolución de la política social, que se inserta bien, tanto en la evolución europea, como en el contexto político español:

- una etapa de *antecedentes*: el tiempo de la Comisión de Reformas Sociales (CRS), desde las primeras reflexiones sobre la cuestión social suscitadas por los acontecimientos del sexenio liberal-democrático y la Comuna de París (1871), hasta la publicación de la Información oral y escrita y la reorganización de la CRS (1890)
- una fase de *maduración* mental, progresiva concienciación, y elaboración de bases legislativas, y proyectos de ley; a la vez que de incorporación

³ En el contexto del auge actual de la investigación sobre el primer franquismo, y del más fácil acceso a las fuentes conservadas en el Archivo General de la Administración, las cosas pueden estar cambiando. Un ejemplo la tesis doctoral de Pedro González Murillo, *La política social franquista: el Ministerio de Jose Antonio Girón de Velasco (1941-1957)*, leída en la Universidad Complutense de Madrid en febrero de 1998.

⁴ Basta remitirse a algunas publicaciones del M^o de Trabajo: los volúmenes de la *Información oral y escrita*, de la Comisión de Reformas Sociales; el informe y proyecto de *Instituto de Trabajo* impulsado por J. Canalejas, editados por S. Castillo; el libro de M^a Dolores de la Calle sobre la Comisión de Reformas Sociales; el de J. I. Palacio sobre el IRS, *La institucionalización de la reforma social en España*, y la obra conjunta dirigida por M. D. Gómez Molleda sobre los *Seguros sociales en la España del siglo XX*. Un estado de la cuestión en parte aquí reproducido en F. Montero, *De la beneficencia a la política social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos*. «Espacio, Tiempo y Forma», 7, 1994, pp. 415-433. Un balance historiográfico reciente en M. Esteban de Vega (dir.), *Pobreza, Beneficencia y política social*, «Ayer», 25, 1997.

progresiva de los actores sociales, patrones, obreros, en las instituciones reformistas. Es el tiempo del Instituto de Reformas Sociales (IRS), y la primera fase del Instituto Nacional de Previsión (INP), aproximadamente desde 1891 hasta 1917.

- *La crisis social y política de la Restauración (1917-1923)*, coincidente con la crisis europea de la postguerra, parece acelerar los impulsos reformistas: reforma del IRS, nuevas leyes sociales sobre la jornada laboral, implantación del primer seguro obligatorio (el seguro de vejez). La desaparición del IRS y su progresiva sustitución (tras una primera integración) por el M.º de Trabajo tiene un significado ambiguo. Pues la creación del Ministerio parecía reconocer mayor y definitivo rango a la política social, integrando competencias administrativas dispersas en un nuevo ministerio, y superando la vinculación tradicional de la cuestión social con las de orden público en el Ministerio de Gobernación. Pero, por otra parte, con el IRS desaparecía un organismo autónomo, que había demostrado una notable independencia administrativa junto a una gran capacidad de arbitraje neutral entre las partes confrontadas. La representación obrera, siempre monopolizada por los socialistas, tenía en el IRS una buena plataforma de presión, que resultaría molesta a los patronos⁵.
- *la dictadura primorriverista y la 2ª república* imprimen su sello particular, aunque dentro quizá de continuidades fundamentales. Continuidades en las personas (el equipo dirigente del INP) y en los objetivos. Aunque el organicismo liberal-democrático de los krausistas del IRS, difiera del corporativismo católico de los colaboradores de Primo de Rivera, o del reformismo socialdemócrata del ministro Largo Caballero. Diferencias que no implican incompatibilidades.

Sobre la política social de la dictadura de Primo de Rivera algunos estudios recientes superan la mera crítica «a priori». Según Palacio Morena, la disolución del IRS y su sustitución por el Consejo de Trabajo, había supuesto el abandono del impulso social-reformista presente en el IRS desde su fundación. Pero el malestar de los patronos con el funcionamiento de los comités paritarios y la importante presencia de los socialistas en ellos parecen significar la validez y operatividad de esa política corporativista⁶.

En cuanto a la 2ª República, reconociendo una mayor decisión política y un tono menos paternalista, la política social desde el Ministerio que desempeñaba Largo Caballero era en buena medida la continuación de proyectos reformistas anteriores impulsados desde el IRS. En el INP, según la síntesis de Mercedes Samaniego⁷, se observa tanto en el equipo dirigente como en los proyectos una

⁵ La mejor síntesis sobre el IRS, J. I. Palacio, *La institucionalización de la reforma social en España (1888-1924). La Comisión y el Instituto de reformas sociales*, ed. Mº Trabajo, 1988; sobre la creación del M.º Trabajo y la disolución del IRS, pp. 107-138.

⁶ Vid. J. Gómez Navarro, *El régimen de de Primo de Rivera*, Barcelona, 1990.

⁷ M. Samaniego, *La unificación de los seguros sociales a debate.*, vol. 3º de «Los seguros sociales en la España del siglo XX», Madrid, 1988, de. M.º Trabajo

continuidad fundamental junto a impulsos renovados. En todo caso faltó tiempo para desarrollar nuevas políticas como el proceso de unificación de los seguros sociales.

- Tras el parentesis de la guerra civil, el franquismo constituye en sí mismo un periodo bien definido. La seguridad social como conjunto sistemático y unificado de seguros sociales surge en este periodo. Y más allá de prejuicios o tópicos ideológicos deberá ser estudiado, en el marco comparativo de otros desarrollo europeos.

REFORMISMO SOCIAL Y REGENERACIONISMO FINISECULAR

En este cuadro general del proceso de gestación de la política social en España vamos a detenernos brevemente en la coyuntura regeneracionista del cambio de siglo, pues nos parece que el impulso social reformista de esos años, que produce la primera legislación laboral sobre responsabilidad industrial en los accidentes de trabajo (1899), y la constitución del Instituto de Reformas Sociales (1903), es una expresión más del impulso regeneracionista.

En primer lugar hay que recordar que reformismo social como vía «regeneracionista», se plantea antes de la crisis del 98, al menos desde la Información oral y escrita promovida por la Comisión de Reformas Sociales en 1884, aunque sin duda el revulsivo del «desastre» provocó un salto cualitativo.

Antes de la crisis del 98, el reformismo social se postula especialmente desde ámbitos krausos-institucionistas, paralelamente a otras expresiones regeneracionistas como la crítica de Gumersindo de Azcárate a los defectos del régimen parlamentario, o las propuestas de reforma pedagógica como vía lenta pero segura de regeneración del país que difunde sistemáticamente el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza. La educación popular y la promoción del asociacionismo, más que el intervencionismo directo del Estado, mediante leyes laborales, son las vías de reforma social preferidas por los hombres de la Institución Libre.

En esta fase preintervencionista se impone el necesario descubrimiento «científico» de la cuestión social. Y aparte de otros antecedentes durante el bienio progresista, es la efervescencia social del sexenio revolucionario (1868-1874), la que impulsa el estudio y el debate. En esta tarea uno de los pioneros es Eduardo Pérez Pujol con su informe sobre la «cuestión social» presentado en la Universidad de Valencia (1872), en el contexto de una iniciativa parlamentaria que apenas tuvo desarrollo. En el orden práctico son los republicanos federales los primeros en legislar sobre el trabajo infantil (Eduardo Benot). Su política protectora provoca también los recelos de los economistas liberales, como Joaquín M.^a Sanromá, con su «Política del taller» (1876).

En los años 80, la Información oral y escrita de la Comisión de Reformas Sociales, realizada en los años 1884-85, y su publicación en 1889-90, significa el reconocimiento de las nuevas características de la cuestión social.

La iniciativa de la Comisión y de la Información se había fraguado en medios académicos krausistas: el catedrático de Valencia Pérez Pujol había sido el principal mantenedor de un Congreso sociológico, que puede considerarse el precedente inmediato de la iniciativa nacional; y el profesor de Madrid Gumer-sindo de Azcárate, fue con toda seguridad el redactor del amplio cuestionario preparado para la Información oral y escrita promovida por la Comisión de Reformas Sociales⁸.

Pero la importancia de la Información no reside tanto en el valor científico de la encuesta, como representación más o menos fiel de la realidad social de la época, sino en el hecho mismo de su realización. Pues las comisiones provinciales y locales que debieron constituirse para elaborar las respuestas, previa la recepción de informes y contestaciones, orales y escritos, fueron el lugar y la ocasión para una toma de conciencia nueva del pauperismo. Y además, fueron un primer punto de convergencia y colaboración de reformadores de distinta procedencia social y política: filántropos y curas, obreros y patronos, republicanos, liberal-conservadores y católicos.

A partir de 1889, la 2.^a Internacional, las manifestaciones del 1.º de mayo, y la publicación de la «*Rerum Novarum*», reactivaron a la vez el temor defensivo y el impulso reformista en relación con la cuestión social. En la última década del siglo proliferan los debates, conferencias, concursos y artículos periodísticos sobre la «cuestión social»: encuestas de opinión en la prensa, como la realizada por «*El Liberal*» en vísperas del 1.º mayo de 1890; discursos de significados políticos e intelectuales como Cánovas y Azcárate en el Ateneo de Madrid en la inauguración de los cursos 1890, 91 y 92, y en el orden más académico, los debates en la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre la Conferencia de Berlín (1890) o sobre el «socialismo de Estado» (1894-95). Y, paralelamente, en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia los discursos y debates en torno a la revisión social del derecho civil: desde el discurso de Joaquín López Puigcever, en 1891, contra el emergente principio de responsabilidad industrial al de Raimundo Fernández Villaverde, en 1901, sobre las «coligaciones» industriales y la consiguiente regulación del derecho de huelga, pasando por el de Canalejas, en 1894, sobre la «obra social contemporánea».

En todo este discurso académico, de los años noventa, lo que se observa es el avance progresivo de la opinión «intervencionista» frente a los recelos liberales y antiintervencionistas que se expresaban especialmente en ámbitos librecambistas como el Círculo de la Unión Mercantil, y el Fomento de las Artes⁹.

⁸ Vid. S. Castillo, prólogo a la reed. de *Reformas Sociales, Información oral y escrita*, M.º Trabajo, Madrid, 1985; y M. D. de la Calle, *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903*, ed. M.º Trabajo, Madrid, 1989.

⁹ Referencia amplia a todo este debate de los noventa sobre el intervencionismo en mi artículo, *La polémica sobre el intervencionismo. El debate académico*, «Revista de Trabajo», n.º 59-60, 1980.

Un factor coadyuvante a la creación del giro social intervencionista que se produce en esos años sería la recepción «política» de la encíclica «*Rerum Novarum*», en la medida en que sancionaba la legitimidad y conveniencia de la intervención protectora del Estado en la cuestión social, apoyando expresamente la iniciativa tomada el año anterior por el emperador alemán Guillermo II. Como hemos señalado en otro lugar¹⁰, el primer impacto de la encíclica en España, tuvo preferentemente un carácter político y extraeclesial, tanto en medios krausistas como liberal-conservadores; y vino a avalar los primeros proyectos de legislación social protectora presentados por los gobiernos de la Restauración.

En el orden práctico el cambio se plasmó en una leve pero significativa reforma de la Comisión de Reformas Sociales, que renovó su composición y asumió, aunque con muy escasos recursos, nuevas tareas pre-legislativas. En esos años noventa la Comisión elaboró, a partir de los datos suministrados por la Información oral y escrita, una serie de dictámenes y proyectos de ley sobre el descanso dominical, la responsabilidad industrial por accidentes de trabajo, y las condiciones del trabajo infantil y femenino, que fueron sucesivamente tramitados parlamentariamente sin éxito, a partir de iniciativas concretas de gobiernos presididos por Cánovas y por Sagasta. En contraste con el fracaso de las iniciativas reformistas de Cánovas en 1891 y de Alberto Aguilera, ministro de Sagasta, en 1894, se aprobaron en esos años dos leyes represivas del terrorismo anarquista, en 1894 y 1896.

La inflexión del 98 significa en este terreno el paso del debate «intervencionista» a la política social, del discurso doctrinal a las primeras realizaciones legales e institucionales. El giro social de conservadores y liberales se plasma en la plena aceptación del intervencionismo, y en la introducción de reformas sociales en sus programas, que protagonizaron respectivamente Dato, ministro de Gobernación en el Gobierno Silvela de 1900; y Canalejas como ministro de Agricultura en un gobierno Sagasta de 1902¹¹.

En estos momentos, el intervencionismo social ya era reivindicado por todos los políticos, como objetivo indiscutible dentro de sus programas. El prestigio de esa política intervencionista se refleja en el hecho de que unos y otros trataban de atribuirse la responsabilidad de los primeros pasos. También los católicos sociales impulsan en esos años iniciativas pro-intervencionistas. Una Asociación madrileña, la «Asociación General para el estudio y defensa de los intereses de las clases trabajadoras», de corte muy paternalista, presentó en el Congreso Católico de Santiago (1902) un programa de reformas sociales que

¹⁰ Sobre la recepción de la encíclica, F. Montero, *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España, 1889-1902*, Madrid, 1983, ed. CSIC; y la síntesis, *El eco de Rerum Novarum en España. La primera recepción*, en «*Rerum Novarum. Ecriture, contenu et reception d'une encyclique*», Roma, 1997, Ecole Française en Rome, Actas del coloquio de 1991.

¹¹ Vid. F. Montero, *Conservadurismo y cuestión social*, en J. Tusell y otros (eds), «Las derechas en la España contemporánea», Barcelona, 1997, ed. Anthropos-Uned

venía estudiando desde 1897, coincidente en buena medida con el que había presentado Dato.

Así pues, en la coyuntura «regeneracionista», las primeras leyes sociales de Eduardo Dato, implicaban la definitiva asunción del principio intervencionista, como principio básico de la reforma social, que a su vez se presentaba como uno de los objetivos del programa regeneracionista.

De entre los proyectos de reformas sociales presentados por Dato, la ley de responsabilidad industrial, y el seguro de accidentes de trabajo (primer seguro obrero), implícito en ella, era el más significativo y trascendente. La doctrina del «riesgo profesional», y de la ineludible responsabilidad industrial, implicaba un salto cualitativo respecto a los criterios tradicionales del Código Civil, y colocaban a la legislación española sobre esta materia a la altura del nuevo derecho social que se iba abriendo camino en Europa. El proyecto suscitó algún tipo de resistencia patronal, especialmente desde el Fomento del Trabajo de Barcelona, pero fue aprobado con bastante facilidad¹².

La ley de protección del trabajo infantil y de la mujer, también presentada por Dato, y aprobada sin mayores dificultades obedecía a criterios más clásicos y paternalistas, pero lo más trascendente es que obligaba la creación de unas Juntas Locales de Reformas Sociales¹³, para la vigilancia, aplicación y arbitraje del cumplimiento.

El proyecto de ley de descanso dominical, en cambio, tras un largo debate más sobre la cuestión político-religiosa implícita que sobre el objetivo social del descanso laboral semanal, no llega a ser aprobado. Se reprodujeron en el debate parlamentario buena parte de los obstáculos políticos que ya habían aparecido en el de 1891. Tanto los integristas, por celo clerical, como los republicanos por recelo anticlerical se opusieron a un proyecto que a su entender no definía claramente el ámbito de competencias de la mencionada ley. En 1904, un nuevo proyecto, más «secular», presentado por un Gobierno Maura, se convertiría finalmente en ley.

El surgimiento de la primera Administración Laboral y Social (Instituto de Reformas Sociales (1903), e Instituto Nacional de Previsión (1908), como obra de colaboración, más allá de la divisoria de los partidos dinásticos, consolida el impulso intervencionista. En efecto, el Instituto de Reformas Sociales fue creado por un decreto de un Gobierno Silvela, pero sobre la base de un proyecto de Instituto de Trabajo presentado por Canalejas, un año antes que no llegó a ser aprobado parlamentariamente.

¹² Sobre la tramitación parlamentaria de estos proyectos, vid. mi artículo, *La polémica sobre el intervencionismo. El debate político parlamentario*, «Revista de Trabajo», 61-62, 1981. Sobre la ley de accidentes y el primer seguro obrero, mi libro *Orígenes y antecedentes del INP*, Madrid, 1988.

¹³ Una visión de conjunto de las Juntas Locales en Félix Rubio, *Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924*, «Espacio, Tiempo y Forma», 1, 1988.

El Instituto del Trabajo¹⁴ puede ser considerado como un proyecto de regeneración social, en el contexto de la renovación del programa del partido liberal. Se puede calificar como proyecto regeneracionista desde distintas perspectivas y por distintas razones. Por su finalidad, pues contemplaba la reforma social como vía de regeneración e integración social y «nacional» de la población marginada, contribuyendo así, como otros países europeos, a la construcción de la nación. Por la naturaleza administrativa del propio Instituto que se trataba de colocar al margen y por encima de la «política partidista» y, por ende, caciquil; procurando hacer una selección neutral, profesional y técnica de los directores y del personal funcionario del Instituto¹⁵ Además el Instituto del Trabajo se presentaba directamente como un proyecto regeneracionista-educativo, pues tan importante como la preparación de leyes, la estadística, y la inspección, era la difusión de la nueva conciencia social que se le encomendaba. Tarea eminentemente pedagógica, también prioritaria en los objetivos fundacionales del Instituto Nacional de Previsión. Finalmente, el Instituto era un proyecto regeneracionista por europeísta: la modernización en general y los modelos concretos de la nueva política social venían de Europa, Alemania, Bélgica, Francia, Italia. Además, la mirada acomplejada de los reformadores españoles, como la de todos los regeneracionistas, apelaba al extranjero como recurso retórico para salir del atraso.

En todos este conjunto de debates e iniciativas que acompañan el nacimiento del Estado social hay algunas cuestiones significativas en las que vale la pena insistir porque pueden constituir aun pistas para el estudio comparado.

En relación con el debate doctrinal e ideológico su carácter en buena medida suprapartidista, lo que explicaría la relativa irrelevancia política de las iniciativas gubernamentales: tanto el escaso debate parlamentario como la tardanza en la presentación de los proyectos, como si se tratara de cuestiones alejadas del debate político.

Esta naturaleza suprapartidista del proceso es lo que explica el que la política social se pudiera convertir en un lugar de encuentro, convergencia y colaboración entre reformadores liberales y católicos, enfrentados radicalmente en la cuestión de la secularización. Hay algunas convergencias profundas que sugieren los caminos de la colaboración y también de la rivalidad. Tanto católicos como liberales apuestan en ese momento más por la vía pedagógico-educativa que por la intervención del Estado, como cauce de reforma social. En este contexto se entienden la cantidad de iniciativas de educación popular que unos y

¹⁴ El proyecto del Instituto, la justificación del ministro Canalejas, la explicación de los objetivos por sus promotores y un resumen del debate parlamentario en Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Luis Morote, *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*. Madrid, 1902, reed. por el M^o de Trabajo, 1986, a cargo de S. Castillo

¹⁵ Se insiste en ello en la explicación de Posada y Buylla de los proyectos preliminares del Instituto del Trabajo; y es una característica ponderada por los políticos y publicistas frente a la «politización» de la administración.

otros ponen en marcha, desde sus respectivos idearios. De otro lado, católicos y krausistas comparten, aunque con bases filosóficas distintas una visión organicista y armónica de la sociedad. Por eso se dedican preferentemente a la promoción de asociaciones obreras, cooperativas y mutualidades. Por todo ello no es extraño que desde ambas posiciones se contemple con preocupación el excesivo intervencionismo del Estado

Este proceso de nacimiento del Estado social es un proceso eminentemente internacional, fraguado en congresos y asociaciones internacionales, ligado a experiencias extranjeras más o menos pioneras, fruto del intercambio de ideas y proyectos a los que expresamente se alude. Y, por tanto exige un análisis comparado y un estudio concreto de las influencias y correspondencias. Sólo en ese contexto se puede resituar el discurso sobre el retraso español, distinguiendo el tópic y la carga de recurso retórico.

EL IMPACTO DE LA 1.^a GUERRA: AUGE DE LA POLÍTICA SOCIAL Y RESISTENCIA PATRONAL

Como hemos visto, antes de la primera Guerra mundial se habían creado ya en España las bases del Estado social: el Instituto de Reformas Sociales (IRS), en 1903, y el Instituto Nacional de Previsión (INP) en 1908.

El Instituto de Reformas Sociales, desarrollaba su labor, sobre todo informativa, pero también preparadora de leyes sociales y de control de su aplicación (inspección de trabajo), y de arbitraje, con una cierta operatividad y eficacia. La relativa escasez de recursos se suplía con el voluntarismo y la preparación del grupos de hombres, profesores vinculados al ILE, que se habían hecho cargo de la dirección y de las secciones técnicas del IRS, desde el primer momento. La calidad académica de sus trabajos informativos y estadísticos, se completaba con el talante sinceramente social-reformista, que presidía sus actuaciones. Ese talante explica el prestigio creciente del IRS entre los agentes sociales llamados a integrarse en sus trabajos.

Por su parte, el Instituto Nacional de Previsión, de acuerdo con el limitado alcance de sus objetivos fundacionales, apenas había hecho más que intentar propagar la idea de los seguros obreros, asesorando técnicamente y subvencionando subsidiariamente las iniciativas privadas, obreras o patronales, que decidieran implantar el seguro de vejez.

Aparentemente los primeros pasos de la reforma social apenas habían suscitado controversia política ni reacciones patronales u obreras. En parte, quizá, por lo limitado de los objetivos y de las iniciativas reformistas tomadas hasta ese momento (1914). En suma, da la impresión de que hasta la guerra, la legislación socio-laboral y el Estado social habían avanzado, sobre la base de un cierto consenso suprapartidista, como fruto sobre todo de la preocupación «sociológica» y filantrópica de algunas minorías de intelectuales y gobernantes, abiertos a la reflexión y experiencias de otros países.

La neutralidad española en la guerra europea fue el factor decisivo de una transformación económica y social profunda. Hace tiempo que se estudió bien su impacto sobre la consolidación del capitalismo español, y sus consecuencias en la movilización obrera y campesina: huelga general de agosto de 1917, «trienio bolchevique» en el campo andaluz, y agitación anarcosindicalista en Barcelona.

Al igual que en el resto de Europa, las condiciones sociales de la postguerra, y la amenaza revolucionaria bolchevique, obligaron a los gobiernos españoles a impulsar la legislación social y el Estado social. En el crítico año de 1917, una conferencia de seguros sociales aprobó por fin el principio del seguro obligatorio, dando por liquidada, al menos en el terreno de los principios la primera fase de «libertad subsidiada» del INP. Sobre la base de este acuerdo se implantó unos años después el primer seguro obligatorio, el seguro de vejez. Posteriormente, una nueva conferencia de seguros, en Barcelona en 1922, trató de los seguros de enfermedad, invalidez y vejez¹⁶. En estos años se legisló sobre la jornada laboral, primero sobre la jornada de los establecimientos mercantiles (1918), y luego estableciendo de foma universal la jornada laboral de ocho horas (1919).

Lo significativo es que todo este impulso reformador lo hizo un Estado especialmente debilitado por la crisis del sistema seudoparlamentario de la Restauración: a partir de la crisis de 1917, se sucederán varios gobiernos de concentración, que muestran su impotencia para hacer frente al reto de los militares (las juntas de defensa), la agitación obrera anarquista, y, posteriormente el desgaste de la guerra de Marruecos.

En esta nueva etapa social-reformista, la política social del Estado, que trata de responder a las demandas y presión obrera, buscando una forma de legitimación, tropieza de manera bastante clara con una importante resistencia patronal. Los últimos años del Instituto de Reformas Sociales, que a partir de la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 pierde competencias y tareas, revelan fuertes tensiones entre los agentes sociales por el control respectivo de sus decisiones e iniciativas. No está claro aún el significado político de la sustitución del IRS por el Ministerio de Trabajo. Pues en contra de las apariencias, no parece que se pueda interpretar esa sustitución como un avance, sino como la eliminación de una institución cuya neutralidad e independencia, era interpretada como demasiado pro-obrerista por determinados sectores patronales.

La oposición patronal ante las diversas reformas sociales¹⁷ se manifiesta tanto en general, ante la directriz política de los gobernantes del periodo (progresiva-

¹⁶ Sobre esta etapa del INP, vid. Josefina Cuesta, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*. ed. M.º Trabajo, Madrid, 1988.

¹⁷ La resistencia patronal ha sido bien estudiada por F. del Rey, *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración, 1914-23*, ed. M.º Trabajo, Madrid, 1992.

mente intervencionista, independientemente del color político), y frente a las instituciones social-reformistas encargadas de promover y aplicar las reformas (el IRS, el INP y las juntas locales de reformas sociales, principalmente), como en campañas concretas de resistencia a la aprobación y aplicación de algunas de las medidas más «revolucionarias», como la implantación de la jornada laboral máxima.

En concreto, la resistencia patronal a la reducción de la jornada de trabajo es una de las mejores expresiones de la reacción provocada por la reforma social. La reducción fue abordada por los gobiernos de concentración, dentro de una política de respuesta a la presión obrera, en dos fases muy seguidas. Primero la regulación de la jornada laboral mercantil, por ley de 4 de julio de 1918 del Gobierno nacional de Maura. Y luego, la regulación universal de la jornada laboral máxima de ocho horas, por real decreto de 3 abril de 1919, en medio del conflicto de la «Canadiense». En esta segunda medida, más aún que en la primera, se observa en la decisión de los gobernantes, la influencia de la presión social (agitación obrera en Barcelona) y el contexto internacional (acuerdos incluidos en el tratado de Versalles, y acuerdos de la Conferencia de Washington, octubre-noviembre de 1919, a los que se adelantó por unos meses la normativa española).

Si la reducción de la jornada mercantil provocó la resistencia, dentro y fuera del parlamento, de las Cámaras de Comercio y de las Asociaciones patronales del sector, la regulación universal por decreto de la jornada de ocho horas provocó una fuerte reacción de las diversas asociaciones y órganos de expresión de los patronos. Como señala, Fernando del Rey, la resistencia adoptó diversas formas, desde las campañas de descrédito antes de la aprobación, hasta el incumplimiento generalizado de la ley, pasando por los intentos de obtener el máximo de excepciones, en los reglamentos de aplicación del decreto. La resistencia y el incumplimiento parecen que fueron mayores en las pequeñas industrias y talleres familiares que en las grandes. Por otra parte, la resistencia patronal se vio acompañada algunas veces por la connivencia de los propios trabajadores.

La unanimidad y la rotundidad de la reacción patronal ante la reducción de la jornada laboral guardaba relación directa con el carácter obrerista y «revolucionario» de la medida. Todos reconocían que el decreto respondía exactamente a los criterios defendidos por la representación obrera en el IRS.

El éxito de la campaña de resistencia a la reducción de la jornada laboral y al resto de leyes sociales, o lo que es lo mismo, la escasa aplicación de la reforma social en España, se puede rastrear, aparte de en la prensa patronal, en las quejas obreras (actas de las reuniones de la UGT), en las múltiples demandas, denuncias y conflictos planteados ante las Juntas Locales de Reformas Sociales (que en este tiempo se renuevan y revitalizan), y, sobre todo en los informes de los Inspectores de Trabajo. Estos últimos expresan reiteradamente el incumplimiento de las leyes, además de los obstáculos que encuentran en su labor de inspección. Aparte de que los recursos personales e institucionales eran claramente insuficientes para desempeñar su función.

Orígenes de la política social del Estado en Portugal: Sugerencias para un estudio comparado

En un balance de Alvarez Buylla sobre los inicios de la legislación social en los distintos Estados, Portugal al igual que España ocupaba uno de los últimos lugares¹⁸. Ambos países, a finales del siglo XIX, apenas habían legislado sobre la nueva condición laboral y no habían creado instituciones específicas para el estudio de los nuevos problemas sociales y la preparación de la nueva legislación. Lo poco que a finales de los ochenta y principios de los noventa se había hecho en Portugal, como en España, lo había sido en el marco de departamentos ministeriales antiguos no específicamente pensados para estas cuestiones. En España la primera iniciativa para el estudio de la condición de vida obrera, la Comisión de Reformas Sociales se había creado dependiente del Ministerio de Gobernación. En Portugal todas las primeras iniciativas social-reformadoras se van a canalizar a través del Consejo Superior del Comercio y de la Industria, en el seno del Ministerio de Obras Públicas, Comercio e Industria.

La primera Información pública «acerca del estado, condiciones y necesidades de la industria del país y situación de los operarios» se ordena en Portugal en abril de 1889, antes de la creación del Consejo Superior del Comercio e Industria (I-XII-1892), como oficina permanente de información estadística, meramente consultiva. Entre otros temas el Consejo se ocuparía de emitir dictámenes sobre sociedades de socorros mútuos, bolsas de trabajo, asociaciones de clase, y «reglamento de trabajo fabril en general y especialmente de los menores y mujeres en la industria».

Como en España, y en la mayoría de los países, también en Portugal la primera legislación protectora de los trabajadores afectó exclusivamente al trabajo infantil y femenino. Un decreto de 14 de abril de 1891, y especialmente el reglamento de 16 de marzo de 1893 regulaban con todo detalle las limitaciones de edad y de las jornadas laborales, los descansos, el trabajo nocturno, las condiciones de higiene y seguridad, así como la inspección, vigilancia y penalización por el incumplimiento de la normativa. Los criterios de intervención social del Estado y las condiciones de trabajo infantil y femenino establecidas en esa

¹⁸ Vid. A. Alvarez Buylla, *La cuestión obrera y las leyes*, Madrid, 1904; publicado primero como serie de artículos en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia». Subraya Buylla el retraso de España y Portugal en la incorporación a la reforma social, «con un retraso y una parsimonia tales, que ni aún como copistas lo son fieles». Entre las causas del retraso portugués señala «la falta de educación del pueblo, y por consiguiente la carencia de opinión pública», así como la escasa implantación de la propaganda y organización obrera socialista.

Sin embargo en medio de ese retraso, también había factores nuevos de desarrollo industrial e impulso ideológico humanitario y «regenerador» que explicaban los inicios aunque tímidos de la reforma social. Entre los protagonistas políticos de este impulso reformador citaba a Bernardino Luis Machado, profesor de la Universidad de Coimbra, y como ministro de Obras Públicas, Comercio e Industria en 1893, impulsor de las primeras medidas de protección del trabajo infantil y femenino y fundador de las Bolsas de Trabajo, en 1893.

legislación portuguesa eran análogas a las que planteaban los proyectos preparados por la Comisión de Reformas Sociales y presentados sin éxito parlamentario por los gobiernos españoles desde 1891 hasta la ley definitivamente aprobada en 1900, bajo el impulso del ministro de Gobernación Eduardo Dato.

También como en el caso español la primera legislación protectora del trabajo infantil y femenino había implicado en Portugal el surgimiento de una incipiente inspección y jurisdicción laboral, aunque la primera normativa para favorecer los acuerdos laborales se había establecido en una ley de 14 de agosto de 1889 por la que se autorizaba el establecimiento de «tribunales de árbitros componedores en las localidades industriales más importantes»¹⁹. Pero es el reglamento de 1893 sobre el trabajo infantil y femenino el que contemplaba la organización de la Inspección Industrial, dividida en cinco circunscripciones, y el que concedía al Consejo Superior de Comercio e Industria competencias «para vigilar la aplicación de lo legislado y conocer de los agravios hechos a los industriales por los inspectores y proponer todo lo conducente a la ejecución del decreto sobre trabajos de las mujeres y de los niños». También el citado Consejo asumiría tareas informativas y estadísticas análogas a las realizadas de forma incipiente, en el caso español, por la Comisión de Reformas Sociales (CRS), y más eficaz y operativamente por el Instituto de Reformas Sociales (IRS) a partir de 1903. A falta de un órgano más específico, como el español Boletín del Instituto de Reformas Sociales, el Ministerio de Obras Públicas y la Dirección General de Comercio e Industria deberían publicar un «Boletim» con los datos estadísticos, memorias e informes y cualesquiera documentos» relativos a los temas del decreto regulador del trabajo infantil, y otras cuestiones laborales²⁰.

La otra institución social creada por el gobierno portugués en 1893 bajo el impulso del ministro Bernardino Machado fueron las «Bolsas de Trabajo». El objetivo de las Bolsas de Trabajo, creadas por decreto de 9 de marzo de 1893, no era sólo el inmediato de ser intermediarias en el mercado de trabajo, sino el de convertirse, de acuerdo con la utopía reformadora pedagógica de la época, en lugares de educación e instrucción popular. Según el resumen de Buylla «en cada Bolsa de Trabajo habrá... biblioteca, sala de lectura, sala de reunión y gabinetes destinados a las asociaciones profesionales... También se podrán dar en ellas cursos para obreros o aprendices y organizar exposiciones temporales o permanentes de productos... o de objetos o trabajos que se refieran a la mejora de la situación material o moral de las clases trabajadoras»²¹.

En el balance de Buylla sobre la situación de la legislación social en Portugal a finales del siglo, también se incluía la regulación incipiente de las cooperativas y de las sociedades de socorros mutuos. Las primeras se regulaban por una ley

¹⁹ Breve resumen de las competencias de estos tribunales en A. Alvarez Buylla, *op. cit.*, p. 242-244.

²⁰ Explicación detallada del decreto regulador del trabajo infantil y femenino en A. Alvarez Buylla, *op. cit.*, pp. 244-250

²¹ A. Buylla, *op. cit.*, p. 251-252.

especial ya antigua, de 2 de julio de 1867, además de un capítulo del Código de Comercio, aunque un decreto reciente de 13 de noviembre de 1891 había dispuesto algunas ventajas fiscales para su constitución.

La primera legislación portuguesa sobre las sociedades de socorros mútuos, siempre siguiendo el balance de Buylla, era de 1864, pero su situación legal había sido recientemente protegida por decreto de 10 de febrero de 1890 y reglamento de 28 de febrero de 1891. Además de diversos beneficios legales y fiscales para favorecer su constitución, el Estado estaba dispuesto a ceder gratuitamente edificios en los barrios de Lisboa y Oporto para la instalación de las sociedades.

En suma, parece que, como en España después del 98, la reacción portuguesa posterior a la crisis colonial tenía también un contenido social. Pues las primeras aunque tímidas reformas sociales, de protección del trabajo infantil y femenino, creación de la Comisión Superior del Comercio y de la Industria, regulación de Tribunales de Arbitraje, y creación de las Bolsas de trabajo se promulgaron entre 1890 y 1893, bajo el impulso del «pedagogo y sociólogo», profesor de la Universidad de Coimbra Bernardino Machado.

Tras esas primeras iniciativas socialreformistas de principios de los noventa, en el cambio de siglo se aprecia un nuevo impulso intervencionista, esta vez mediante una reforma global de la beneficencia y la asistencia hospitalaria, que quedaron reorganizadas el 24-XII-1901, por iniciativa de Hintze Ribeiro, mediante la creación de los Servicios de Saude e Beneficencia. Poco antes, en 1899, se había creado un servicio sanitario especial para la lucha contra la tuberculosis («Assistencia Nacional aos Tuberculosos»)

En los últimos años de la monarquía, en plena crisis del régimen, la dictadura de Joao Franco impulsó sin éxito algunos proyectos sociales sobre descanso dominical (1907), y algunos diputados progresistas y republicanos otros sobre accidentes de trabajo (1908-1909), que enlazan ya con los proyectos que asumirá la República.

En España, a la altura de esos años, se había legislado ya sobre ambas cuestiones. Una ley de responsabilidad industrial en 1899 había consagrado el principio del «riesgo profesional» como base de la ineludible responsabilidad patronal en la indemnización a los obreros accidentados, si bien no garantizaba plenamente esa cobertura en caso de insolvencia patronal²². En cuanto al descanso dominical, tras el fracaso parlamentario de sendos proyectos presentados en 1891 y 1899, se había convertido definitivamente en ley en 1904, por una iniciativa del Gobierno Maura.

La reforma social en España, en esta primera década del siglo, había tomado la delantera a Portugal. Pues tras las primeras leyes promovidas por el ministro Dato en el Gobierno regeneracionista de Silvela de 1899-1900, lo más notable

²² Sobre el seguro de accidentes de trabajo, vinculado a la ley de 1899, vid. F. Montero, *Orígenes y antecedentes del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1988.

fue la creación de los dos primeros organismos administrativos específicamente centrados en la reforma social: el Instituto de Reformas Sociales (1903) y el Instituto Nacional de Previsión (1908).

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REPÚBLICA

El movimiento en favor de la República contó con un importante apoyo popular, y generó en el movimiento obrero una gran expectativa que pronto va a verse frustrada. La expectativa se refleja en un importante crecimiento del sindicalismo obrero y en una movilización reivindicativa sin precedentes, que no supo ser encauzada por los nuevos gobernantes. Por un lado, la presión huelguística fue pronto interpretada como parte de una conspiración reaccionaria; y por otro, la fuerza obrera socialista, susceptible de haberse convertido en un partido republicano alternativo y reformista fue convenientemente frenada electoralmente por los republicanos, temerosos de perder su base popular. De esta manera ya durante el Gobierno provisional se manifestó un divorcio importante entre el Movimiento obrero portugués, tanto el anarco-sindicalista como el socialista, y la República²³.

El programa republicano, definido sustancialmente en 1891, apenas tenía contenido social; era fundamentalmente un programa secularizador, laicista, y en ese terreno es donde la República portuguesa desplegó rotundamente su política desde el principio. No es de extrañar por tanto la frustración de las expectativas obreras y el pronto distanciamiento y pérdida de apoyos populares por parte de las instituciones republicanas. Sin embargo, en el programa republicano se formulaban también los objetivos de los reformadores sociales: establecimiento del régimen de aprendizaje y reglamentación del trabajo de los menores; tribunales arbitrales de clase para los conflictos entre obreros y patronos; reconocimiento y auxilio de las «cámaras sindicales», las Bolsas de trabajo y todos los medios de incorporación del proletariado moderno²⁴.

Y en efecto, los republicanos trataron de abanderar las reformas sociales pendientes convirtiendo en leyes algunos de los proyectos que sin éxito se habían ido planteando en los últimos años, especialmente el referido a los accidentes de trabajo, cuya ausencia marcaba, mejor que nada, el retraso portugués en ese

²³ Esta tesis en Vasco Pulido Valente, *A República e as classes trabalhadoras, 1910-1911*, «Análise Social», 1972, pp. 293-316; también en Manuel Villaverde Cabral, *Portugal na alborada do século XX*, ed. A Regra do Jogo, Lisboa, 1979.

²⁴ Referencia en la voz *Trabalho, Leis do*, del *Dicionário de História de Portugal*, dir. por J. Serrão, Lisboa, 1963 que reivindica el protagonismo fundamental de los republicanos en los primeros pasos de la reforma social. De aquí y del vol IX de la *Nova História de Portugal* (1991), coord. por A. H. de Oliveira Marques, están tomadas las referencias. Vid. el balance historiográfico de M.^a Antonia Lopes, *Pobreza, assistência y política social em Portugal, em los séculos XIX y XX*, «Ayer», 25, 1997, p. 211.

terreno. Las leyes más tempranamente aprobadas por el Gobierno Provisional fueron la del descanso dominical de 9 de enero de 1911, y la legalización del derecho de huelga, el 6 de diciembre de 1910. En cambio no pudo salir adelante un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo, de 22-VI-1911, que tuvo que esperar para convertirse en ley hasta el 24 de junio de 1913. Tampoco salió adelante un temprano proyecto de reducción de la jornada laboral a ocho horas, presentado por el ministro promotor de todas estas reformas, Antonio José de Almeida en enero de 1911, que no fue aprobada hasta 1919.

También a esta primera fase de la República corresponde una nueva ley de Asistencia, el 25 de mayo de 1911 impulsada siempre por el ministro del interior Antonio José Almeida. La República inicialmente parecía tener más claro la creación de un sistema asistencial y sanitario público que una política socio-laboral.

Pero el verdadero impulso republicano a la política social no corresponde a los primeros años, sino a momentos posteriores: la ley de accidentes de trabajo sólo fue aprobada en junio de 1913 bajo el impulso del gobierno del partido democrático presidido por Afonso Costa. Ya en medio de la guerra europea, los efectos inflacionarios y los descontentos populares por la carestía de las subsistencias, forzaron a los republicanos a renovar su programa y su política, tratando además de recuperar la base social popular que inicialmente tenían. Este esfuerzo en política de reformas sociales fue impulsado sobre todo por el líder principal del partido «democrático», Afonso Costa. En 1915 se redujo legalmente la jornada laboral, y en 1919, como en España y en otros países, en el contexto de las directrices de la Conferencia de Washington se legisló la jornada de ocho horas. También en 1919 se completó la legislación sobre los accidentes de trabajo con la creación del seguro social obligatorio «contra los desastres no laborales» (decreto de 10 de mayo 1919), a la vez que se cubrían también con seguros obligatorios los otros riesgos de la condición obrera: la enfermedad, la invalidez y la vejez. En estos años el paralelismo con la legislación social española, tanto en el terreno de la jornada laboral como en el de los seguros sociales, es prácticamente total.

Pero sin duda la medida social más significativa de la República fue la creación del Ministerio do Trabalho e Previdenza Social en 1916, del que pasaron a depender todas las instituciones sociales y asistenciales, agrupadas en una Dirección General de Previdenza Social e Subsistencias, una Inspección de Previdenza Social, y un Consejo Superior de Previdenza Social.

Al igual que la primera historiografía española sobre los orígenes de la política social tendió a atribuir a los progresistas españoles (los hombres más o menos vinculados a la Institución Libre de Enseñanza) el mérito y la responsabilidad exclusiva, también algunos historiadores portugueses atribuyen a los republicanos y los Gobiernos de la República el mérito de esa labor; quitando importancia a los antecedentes como «letra muerta», y exculpando a los gobiernos republicanos de los fracasos en ese terreno, en razón de la permanente resis-

tencia patronal, y por la crisis interna del sistema republicano, a partir de 1920²⁵. Sin embargo, es muy probable que el intervencionismo social defendido por los católicos sociales, especialmente a partir de la publicación de la «*Rerum Novarum*», impulsara, como en el caso español, un trabajo en colaboración con otras instancias políticas, en el surgimiento de las primeras instituciones sociales, antes o más allá del radical enfrentamiento secularizador que acompañó el establecimiento de la República portuguesa²⁶.

La escasa atención de los reformadores sociales españoles a la situación portuguesa, hasta el tiempo del corporativismo salazarista, parece corresponderse con la general y habitual ausencia de comunicaciones recíprocas; aunque también pueda deberse a la conciencia o percepción, por parte de los reformadores españoles, del retraso portugués en esta materia. Conciencia no de superioridad, en todo caso, pues como vimos en el balance de Buylla, a finales del siglo XIX, el retraso portugués era análogo al español. Si acaso, el reformismo social español parece que toma algo de ventaja en la coyuntura regeneracionista con las leyes de Dato y la creación del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto Nacional de Previsión. En esa primera década del siglo en la que el reformismo social español parece tomar la delantera, es muy significativa la práctica ausencia de referencias a Portugal en los volúmenes, por otra parte documentadísimos, del Boletín del Instituto de Reformas Sociales. Quizás no tanto por desconocimiento sino por la práctica ausencia en el Portugal de esos años de legislación social reseñable. Los efectos sociales de la primera guerra mundial y de la postguerra, promovieron en Portugal, como en España, los principales avances en política social: regulación de la jornada de las ocho horas e implantación obligatoria de los seguros sociales de accidentes, invalidez y vejez. De nuevo los niveles de desarrollo de la legislación social en Portugal y España venían a ser análogos.

Cuáles son las noticias en España sobre la legislación social en Portugal; qué boletines o revistas portuguesas relacionadas con la reforma social se reciben en el IRS, o en el INP; qué relaciones directas o indirectas se dan entre los reformadores sociales españoles y portugueses, qué conocimiento recíproco tienen de sus respectivos proyectos y trabajos, en qué reuniones internacionales se encuentran, son algunas de las pistas que valdría la pena explorar en futuros trabajos.

²⁵ En la voz *Trabalho* del *Dicionario de Historia de Portugal*, 1963, se expresa rotundamente este juicio de valor. A pesar de todos los límites, la República habría «conseguido legislar cuatro de las leyes más insistentemente reclamadas por las clases trabajadoras: el descanso semanal, la regulación de los conflictos de trabajo, los accidentes de trabajo y la jornada laboral de ocho horas».

²⁶ Una visión de conjunto del «Movimiento católico» en Portugal en M. Braga da Cruz, *As Origens da Democracia Cristá e o Salazarismo*, Lisboa, 1980; Sobre la repercusión de *Rerum Novarum* en Portugal, Antonio Matos Ferreira, *Questions autour de la repercussion au Portugal (1891-1911) de l'encyclique Rerum Novarum*, en «*Rerum Novarum. Ecriture, contenu et reception d'une encyclique*», Ecole Française de Rome, 1997 (Actas del coloquio de 1991).