



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Desigualdad, democracia y estado del bienestar

Un análisis comparativo de los determinantes del gasto social en España (1850-2005)

Sergio Espuelas Barroso

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Departament d'Història i Institucions Econòmiques
Universitat de Barcelona

DESIGUALDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO DEL BIENESTAR

Un análisis comparativo de los determinantes
del gasto social en España (1850-2005)

Sergio Espuelas Barroso
Barcelona, setembre de 2011

Programa Interuniversitari de Doctorat en Història i Institucions Econòmiques
(Bienni 2003-2005)
Departament d'Història i Institucions Econòmiques
Universitat de Barcelona

DESIGUALDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO DEL BIENESTAR

Un análisis comparativo de los determinantes del gasto social en España (1850-2005)

Tesi doctoral presentada per a la obtenció del títol de doctor per la Universitat de Barcelona
Barcelona, setembre de 2011

Autor: Sergio Espuelas Barroso
Director: Alfonso Herranz Loncán

Índice

Agradecimientos	9
Introducción	11
Capítulo 1. Teorías sobre el Estado del Bienestar e historia de la política social en España	
1.1. Teorías sobre el Estado del Bienestar	19
1.1.1. La lógica del industrialismo.	19
1.1.2. Los factores políticos (1): el derecho a voto	22
1.1.3. Los factores políticos (2): la lucha de clases democrática	23
1.1.4. Los factores políticos (3): la protesta social.	26
1.1.5. Los factores políticos (4): las reformas desde arriba.	26
1.1.6. Los factores políticos (5): la organización institucional del Estado.	28
1.1.7. El papel de la desigualdad	29
1.1.8. La división étnica y lingüística.	30
1.1.9. El papel de la Globalización	31
1.1.10. La Religión y el Estado del Bienestar	32
1.2. La historia de la política social en España	33
1.2.1. La beneficencia en el siglo XIX	34
1.2.2. La aparición de los seguros sociales	39
1.2.3. La lenta consolidación de los seguros sociales, 1914-1936	46
1.2.4. La protección social durante el franquismo, 1939-1963	51
1.2.5. De la Seguridad Social franquista hasta la actualidad	55
Capítulo 2. El gasto social en España, 1850-2005	
2.1. Introducción	61
2.2. Marco metodológico	63
2.2.1. Estado del Bienestar y gasto social	63
2.2.2. Definición y clasificación del gasto social público según la OCDE y el SEEPROS	65
2.2.3. Definición y clasificación del gasto social público en este trabajo	69
2.3. Evolución y estructura del gasto social público en España, 1850-2005	72
2.3.1. Los datos	72
2.3.2. La evolución del gasto social en España: tendencias principales	75
2.3.3. Estimaciones alternativas del gasto social público en España: una	

comparación	79
2.3.4. Principales periodos en la evolución del gasto social	82
2.4. La evolución del gasto social en España en el contexto europeo (1880-2005)	91
2.4.1. El periodo 1880-1930	92
2.4.2. El periodo 1950-2005	94
2.5. Conclusiones	103
Anexo 2.1. Fuentes y métodos de estimación (1850-1980)	105
Anexo 2.2. El gasto social público en España (1850-2005)	128
Anexo 2.3. El gasto social en Portugal (1950-1979)	148

Chapter 3. The inequality trap. A comparative analysis of social spending between 1880 and 1930-33

3.1. Introduction	151
3.2. Theories on inequality and redistribution.	153
3.3. Social protection indicators before 1930-33	156
3.4. The determinants of social transfers between 1880 and 1930	162
3.4.1. Data and variables	162
3.4.2. Results	164
3.5. The determinants of social spending in 1930-33	172
3.6. Implications for the political regime	176
3.7. An overview over the Spanish case	180
Appendix 3.1	185

Capítulo 4. Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España: el caso del seguro de desempleo (1910-1936)

4.1. Introducción	187
4.2. El seguro de desempleo en el contexto internacional	189
4.3. La atención pública al problema del desempleo en España, 1890-1936	194
4.4. Los orígenes del seguro de desempleo en España	199
4.4.1. El reformismo social: propuestas de lucha contra el paro (1910-1917)	199
4.4.2. De la Conferencia de Seguros Sociales (1917) al proyecto Chapaprieta (1923)	202
4.4.3. La creación del seguro de desempleo en la II República	207
4.5. La economía política del seguro de desempleo en España	209
4.5.1. Los obstáculos en la Era del Reformismo Social	209
4.5.2. El impacto de la I Guerra Mundial	215
4.5.3. La estrategia socialista desde abajo	216

4.6. Conclusiones	217
Chapter 5. Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe (1950-1980)	
5.1. Introduction	221
5.2. Theories about the political determinants of the Welfare State	223
5.3. Social spending and dictatorships (1950-78)	225
5.3.1. Sources and estimates	225
5.3.2. Social legislation and trends in social spending	226
5.4. The determinants of public social spending (1950-78)	230
5.4.1. The variables	230
5.4.2. Discussion	233
5.5. Explaining differences in social spending levels	237
5.6. The determinants of social spending funding (1951-79)	241
5.6.1 Hypotheses	241
5.6.2. Empirical test	245
5.7. A Mediterranean-dictatorships model of social protection?	251
5.8. Conclusions	254
Appendix 5.1. A comparison of Flora's (1986) and OECD's (1985) figures on social spending	258
Appendix 5.2. The determinants of social spending (1950-78) –table 5.2- Robustness checks	260
Appendix 5.3. The determinants of social contributions (1951-79) -table 5.6- Robustness checks	263
Appendix 5.4. Education spending in Spain: sources and estimates (1950-1980)	267
Conclusiones	269
Bibliografía	275

Índice de cuadros y tablas

Cuadro 2.1. Comparación entre las clasificaciones funcionales del gasto social de la OCDE y el SEEPROS	66-67
Cuadro 2.2. Adaptación de los datos de este trabajo a la clasificación de la OCDE y el SEEPROS	70
Cuadro 2.3. Partidas de gasto social público consideradas en este trabajo	72
Cuadro 2.4. Comparación entre los datos de gasto social de Comín y Díaz (2005) y nuestra propia estimación, 1857-2000	81
Cuadro 2.5. Composición funcional del gasto social de todas las administraciones públicas, 1857-1933	85
Cuadro 2.6. Composición funcional del gasto de todas las administraciones públicas, 1945-65 (% sobre el total)	87
Cuadro 2.7. Composición funcional del gasto de todas las administraciones públicas, 1970-2005 (% sobre el total)	90
Cuadro 2.8. Las transferencias sociales en Europa (% del PIB), 1880-1930	93
Cuadro 2.9. Evolución del gasto social público (como % del PIB) en diversos países europeos (1950-78)	97
Cuadro 2.10. Clasificación funcional del gasto social en España y Europa (% del PIB), 1955-2005	100
Cuadro 2.11. Tasa de paro, gasto en desempleo y generosidad de las prestaciones por desempleo en Europa y España, 1960-2005	101
Cuadro A.2.1.1. Composición del gasto en beneficencia del gobierno central, años 1860, 1928 y 1955	109
Cuadro A.2.1.2. Desagregación entre "asistencia sanitaria" y "asistencia social" en la beneficencia tradicional, 1842, 1909, 1928 y 1970-74	110-111
Cuadro A.2.1.3. Comparación de la ratio entre las entidades colaboradoras y el seguro directo en términos de recaudación y asegurados, SOE 1945-58	118
Cuadro A.2.1.4 Vacíos de información por programas y años	126
Cuadro A.2.1.5. Comparación entre las cifras de la OCDE y nuestra propia estimación de gasto social (% del PIB), 1980	127
Tabla A.2.2.1. Gasto Social Público en España, 1850-2005 (millones de pesetas corrientes)	129
Tabla A.2.2.2. Gasto Social Público por habitante en España, 1850-2005 (pesetas de 1990)	134
Tabla A.2.2.3. Gasto Social Público en España, 1850-2005 (% del PIB)	139
Tabla A.2.2.4. Desagregación del gasto social de ayuntamientos y municipios, 1854-	

1969 (millones de pesetas corrientes)	144
Table 3.1. Comparison of social transfers and social spending in 1930 (% of GDP and ranking order)	160
Table 3.2. The determinants of total social transfers as a % of GDP, 1880-1930 (I)	165
Table 3.3. The determinants of total social transfers as a % of GDP, 1880-1930 (II)	169
Table 3.4. The determinants of social transfers by program, 1880-1930	171
Table 3.5. The determinants of total social spending as a % of GDP, 1930-33	173
Table 3.6. The determinants of social spending by program, 1930-33 (I)	175
Table 3.6. The determinants of social spending by program, 1930-33 (II)	175
Table 3.7. Social spending in Spain (actual level and simulation), 1930 and 1933	181
Table 3.8. Explanatory factors of the differences among social spending levels, 1933	183
Table A.3.1.1. Social transfers (as a % of GDP), 1880-1930	185
Table A.3.1.2. Social spending (as a % of GDP), 1930 and 1933	186
Table A.3.1.3. Top income shares, 1880-1930	186
Cuadro 4.1. Años de introducción del seguro de desempleo en Europa (hasta 1949)	189
Cuadro 4.2. Tasas de cobertura del seguro de desempleo en 1936	191
Cuadro 4.3. Intervenciones en el Parlamento relacionadas con el problema del paro (1907-1923)	195
Table 5.1. The evolution of social spending (as a % of GDP) in nine selected European countries (1950-78)	227
Table 5.2. The determinants of social spending (1950-78)	232
Table 5.3. Family support as a % of welfare spending (1950-78)	236
Table 5.4. Explaining differences in total social spending (1974)	238
Table 5.5. Explaining differences in social spending categories (1974)	240
Table 5.6. The determinants of (high) social contributions (1951-79)	247
Table 5.7. Comparing religion, legal origins and Esping-Andersen's classification	249
Table A.5.1.1. Social protection spending in 1960 according to Flora and OECD	258
Table A.5.1.2. Differences in specific social-spending categories	259
Table A.5.2.1. The determinants of social spending	261
Table A.5.3.1. The determinants of (high) social contributions (1951-79)	264
Table A.5.3.2. The determinants of (high) social contributions (1951-79)	265
Table A.5.3.3. The determinants of social contributions (1951-79)	266
Table A.5.4.1. Public Education Spending in Spain (1950-1980)	268

Índice de gráficos

Gráfico 2.1. Gasto social público/PIB en España, 1850-2005	76
Gráfico 2.2. Gasto social público por habitante en España (pesetas de 1990), 1850-2000	76
Gráfico 2.3. Evolución del gasto social público (% del PIB), 1850-1980	78
Gráfico 2.4. Gasto social: seguridad social vs. admón. central (% del PIB), 1850-1980	79
Gráfico 2.5. Gasto social público en España como porcentaje del PIB, 1964-93	80
Gráfico 2.6. Evolución del gasto social público (% del PIB) en España y Europa, 1950-2005	96
Gráfico 2.7. Evolución del gasto social público por habitante en España y Europa (dólares de 1990), 1950-2005	96
Gráfico 2.8. Ratio entre el gasto social en España (en % del PIB) y el gasto social en Europa (en % del PIB), 1950-2005	98
Gráfico 2.9. Ratio entre el gasto social por habitante en España y el gasto social por habitante en Europa, 1950-2005	98
Gráfico 2.10. Índice de generosidad de las prestaciones de desempleo, 1956-2005.	102
Gráfico A.2.1.1. Evolución de la ratio entre las entidades colaboradoras y el seguro directo en términos de recaudación y asegurados, SOE 1945-66	119
Figure 3.1. Alternative ways of social protection in the initial stages of the welfare state	159
Figure 3.2. Inequality, redistribution and political regime (I): Boix (2003) hypothesis	177
Figure 3.3. Inequality, redistribution and political regime (II)	179
Graph 5.1. The importance of social contributions in selected countries (1950-81)	243
Graph 5.2. Dictatorships and social contributions (1950-81)	250

Agradecimientos

A lo largo de estos años ha habido muchas personas e instituciones que han contribuido a hacer que esta tesis sea, por fin, una realidad. El departamento de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Barcelona, donde he desarrollado la mayor parte de mi actividad investigadora, me ha proporcionado financiación y un excelente ambiente académico y humano. Me gustaría expresar mi agradecimiento a todos sus miembros.

Una mención especial merece mi director de tesis, Alfonso Herranz, quien me propuso un tema de investigación que desde el principio me ha parecido cautivador. Trabajar con él ha sido un auténtico placer por sus constantes y generosos comentarios, pero también por su atención, su permanente disponibilidad, y su paciencia para leer repetidamente versiones diferentes. Estos son sólo algunos de los motivos por los que merece la pena ser dirigido por Alfonso. En todo momento me he sentido apoyado por él y quiero mostrarle mi agradecimiento sinceramente.

El proyecto *Revoluciones tecnológicas y crecimiento económico en España, 1785-1985: un enfoque de historia industrial* (SEJ 2005-02498/ECON), dirigido por Jordi Catalan; el proyecto *Factores de Crecimiento Económico Regional en España y Portugal, 1850-2008: Un análisis desde la historia económica* (ECO2009-13331-Co2-02), dirigido por Alfonso Herranz; el *Grupo de Investigación de Historia industrial y de la empresa* (2005 SGR 00854) dirigido por Carles Sudrià, el Centre d'Estudis Antoni de Company, y la *Xarxa de Referència en I+D+I en Economia i Polítiques Públiques de la Generalitat de Catalunya* me han facilitado apoyo financiero en diferentes ocasiones. Gracias, en parte, a estos recursos financieros he podido presentar versiones previas de algunos capítulos o diferentes partes de la tesis en diversos congresos, seminarios y *summer schools*, que me han ayudado a mejorar sustancialmente mi trabajo. Citarlos todos ahora no tendría mucho sentido, pero me gustaría dejar constancia de mi agradecimiento a todos los participantes por sus comentarios.

También me gustaría agradecer los valiosos y generosos comentarios que recibí de Peter Lindert y la atención que me prestó durante mi estancia en UC-Davis, y la hospitalidad y los comentarios de Alan Olmstead. Asimismo, Margarita León aceptó generosamente ser mi supervisora durante mi estancia en el departamento de política social de la Universidad de Kent donde me beneficié de sus valiosos comentarios y sugerencias así como de los de Lavinia Mitton. Elaborar una lista siempre tiene problemas, pero aún a riesgo de olvidar a

alguien importante me gustaría mostrar mi agradecimiento por su apoyo académico y personal y también por los cafés que en ocasiones hemos compartido a Adoración Álvaro, Marc Badia, Daniel Carolo, Anna Carreras, Jordi Catalan, Tomás Fernández de Sevilla, Fabian Gouret, Jordi Guilera, Julio Martínez Galarraga, Marc Prat, José Miguel Sanjuán, Javier San Julián, Raimon Soler. Daniel Tirado, y Henry Willebald.

No me gustaría olvidarme de Lluís Antoni, mi profesor de Historia del instituto, que despertó en mí el interés por la Historia y la Política. Por supuesto sin mis amigos y sin mi familia esto tampoco habría sido posible. A ellos y a Silvia, que es quien más tiempo ha compartido conmigo estos últimos años, dedico este trabajo.

Introducción

Cuando en 1890 Cánovas del Castillo se opuso al sufragio universal, lo hizo convencido de que éste llevaría “inevitabilmente [a]l socialismo”¹. El miedo a la expropiación y a la redistribución sin límites también fue lo que llevó a los redactores de la Constitución de Estados Unidos y a muchos liberales europeos a limitar el derecho a voto sólo a los hombres con propiedades. De alguna forma todos ellos compartían una sencilla idea. Estaban convencidos de que una vez que los pobres pudiesen votar no tardarían en expropiar a los ricos. Sin embargo, la llegada del sufragio universal no tuvo los efectos que habían anticipado; o quizás sí. Los ricos no han sido expropiados y la propiedad privada no parece amenazada en los países desarrollados con democracias estables. Sin embargo, los niveles de redistribución son hoy claramente más altos que hace cien años. Según datos de la OCDE, en el año 2007 los países de la Europa de los 15 (UE-15) destinaron, como promedio, un 23,49% del PIB a transferencias sociales. En 1950, en cambio, destinaron un 8,5% del PIB, y en 1900 destinaron con toda probabilidad menos de un 2-3% del PIB².

La relación entre desigualdad, democracia y política social todavía hoy continúa siendo fuente de interesantes debates. Las teorías del votante mediano, por ejemplo, sugieren que, si existe democracia, la desigualdad favorecerá el desarrollo de políticas redistributivas, (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994). La idea de que los pobres pueden utilizar el poder político para imponer a los ricos políticas redistributivas también se encuentra en la base de las teorías que sostienen que la ampliación del sufragio favoreció el desarrollo de la política social (Lindert, 2004). Esa misma idea se encuentra también implícita en las teorías que sostienen que la clase obrera, organizada en sindicatos y partidos políticos, debería favorecer el desarrollo de la política social (Esping-Andersen, 1985; Hicks, 1999). Todo ello podría ayudar a explicar el fuerte crecimiento del gasto social que, como se ha dicho, tuvo lugar a lo largo del siglo XX en los países desarrollados a medida que la democracia se iba consolidando. Sin embargo, existen teorías alternativas que mantienen que el crecimiento del gasto social se debe fundamentalmente al crecimiento económico y el envejecimiento de la población, a la vez que cuestionan la importancia de los factores políticos. De este punto de vista, el advenimiento de la democracia, el color del partido en el gobierno o la imposición de regímenes autoritarios serían irrelevantes para el desarrollo de la política social (Wilensky, 1975; Mulligan et al., 2010).

¹ Cánovas del Castillo (1987), p. 291.

² Para más detalles sobre las cifras de gasto social véase el capítulo 2.

Por otro lado, a pesar de que las teorías del votante mediano se basan en una poderosa idea intuitiva (si los pobres pueden imponer políticas redistributivas, cuanto mayor sea la desigualdad mayor debería ser la redistribución), existen diversas teorías que la cuestionan. Lindert (1996), por ejemplo, sostiene que la desigualdad puede erosionar el apoyo político a la redistribución si ésta contribuye a aumentar la distancia entre los grupos de renta media (decisivos electoralmente) y los grupos de renta baja (beneficiarios potenciales de la política social). De forma similar, Bénabou (2000, 2004) considera que, en contextos de poca desigualdad, el coste de la redistribución será menor para los más ricos y, por tanto, éste podrá ser más fácilmente compensado por las ganancias de eficiencia (que se conseguirían, por ejemplo, con una mayor inversión en educación y la consiguiente mejora en la dotación de capital humano). En cambio, si existe mucha desigualdad el coste de la redistribución será muy alto para los más ricos, las ganancias de eficiencia no podrán compensarlo, y, por tanto, habrá más resistencias a la redistribución. Por otra parte, también es posible que, como sugiere este mismo autor, la desigualdad aumente el poder político de los más ricos y con ello su capacidad de resistencia ante las políticas redistributivas.

En el caso de España, los orígenes y el desarrollo de la política social están muy bien documentados gracias al trabajo de historiadores e historiadoras económicos y sociales (sin ánimo de exhaustividad se pueden citar a modo de ejemplo Montero, 1988; Cuesta, 1988; Samaniego, 1988; López Alonso *et al.*, 1988; Álvarez Junco, 1990; Comín, 1996; Palacio Morena (coord.), 2004; o Castillo (dir.), 2008) y al de otros científicos sociales que en ocasiones se han adentrado en el terreno de la historia (piénsese en los trabajos de Velarde (1990) o Guillén (2000), por ejemplo). De forma más o menos explícita, en muchos de éstos trabajos se encuentran argumentos que recuerdan a las teorías y debates mencionados más arriba. Sin embargo, en el terreno de la historia económica no existen estudios que hayan tratado de explicar el caso español aplicando de forma sistemática las teorías desarrolladas a nivel internacional; y lo que es más importante, tampoco existen estudios comparativos que hayan tratado de explotar las particularidades del caso español para contrastar la validez de esas teorías. El objetivo de este trabajo es, en la medida de lo posible, tratar de contribuir a ambas cosas a la vez.

Para ello el análisis se ha centrado en dos aspectos que se han considerado particularmente importantes. El primero es el papel de la democracia. La falta de información sobre países dictatoriales ha hecho que la mayoría de estudios comparativos sobre el Estado del Bienestar se hayan centrado en países democráticos. Sin embargo, España es, junto con Portugal, el único país de la Europa occidental que experimentó un

largo periodo de dictadura durante los años de expansión del Estado del Bienestar, lo que lo convierte en un interesante caso de estudio para analizar el impacto de los gobiernos no democráticos sobre la política social. Por otro lado, este tipo de análisis es también importante para el caso español ya que el impacto de la dictadura franquista sobre la política social todavía hoy continúa siendo tema de debate (Velarde, 1990; Guillén, 2000; Rodríguez Cabrero, 2004; Navarro, 2004).

El segundo aspecto es el papel de la desigualdad. A menudo, en los estudios históricos se ha asumido que uno de los principales objetivos de la política social es reducir la desigualdad. Sin embargo, no existen trabajos que desde una perspectiva cuantitativa y comparada analicen específicamente los efectos de la desigualdad sobre el desarrollo de la política social en sus etapas iniciales (esto es, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX). El análisis de este periodo puede constituir una contribución interesante a los debates actuales sobre la relación entre desigualdad y redistribución, que únicamente se han centrado en periodos más recientes (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994; Bénabou, 2000, 2004). Pero, además, en el caso de España, el estudio de la relación entre desigualdad y redistribución tienen también implicaciones interesantes, ya que a menudo el estallido de la Guerra Civil se ha vinculado a las luchas redistributivas y a la elevada desigualdad que caracterizó los años previos al conflicto (Pérez Ledesma, 1990). Aquí no se ha analizado directamente la relación entre desigualdad y democracia, pero sí el mecanismo que las relaciona a ambas: el impacto de la desigualdad sobre las demandas de redistribución.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En el capítulo 1 se han resumido las principales teorías sobre el Estado del Bienestar y los aspectos más importantes de la historia de la política social en España para proporcionar al lector un marco general de referencia sobre los temas que se van a tratar en el resto del trabajo. En el capítulo 2 se presenta una nueva estimación de gasto social público en España entre 1850 y 2005 que ha servido, a su vez, como base empírica de los análisis comparativos de los capítulos posteriores. Para hacer la serie comparable a nivel internacional, durante su elaboración se han seguido las definiciones de gasto social de la OCDE. Entre 1850 y 1979 los datos son de elaboración propia y se han estimado fundamentalmente a partir de fuentes primarias, mientras que de 1980 en adelante se han enlazado con los datos actuales de la OCDE. En la medida de lo posible, se ha incluido el gasto de todas las administraciones públicas, que se ha clasificado en 9 partidas diferentes (vejez, supervivencia, incapacidad permanente, incapacidad temporal, sanidad, familia, desempleo, políticas activas de empleo, y otros), lo que ha permitido analizar tanto las principales tendencias en la evolución del gasto social agregado

como los cambios en su composición. Por último, en el capítulo 2 también se compara la evolución del gasto social en España con la de otros países europeos.

Hasta aproximadamente la I Guerra Mundial el gasto social se mantuvo prácticamente estancado. Únicamente durante los primeros años 20 se produjeron algunos avances en materia de legislación social, pero tuvieron un impacto muy limitado, de forma que el gasto social sólo experimentó un crecimiento significativo durante los años de la II República. Como resultado de todo ello, entre 1880 y 1930, España se distanció de los países líderes en el desarrollo de la política social, pero siguió una pauta similar a otros países del Sur de Europa, que, como ella, únicamente experimentaron una tímida modernización durante los años 20. Tras la Guerra Civil, en cambio, se produjo un distanciamiento con respecto al conjunto de países europeos, incluyendo otros países de la Europa Mediterránea como Italia o Grecia. El motivo es que entre 1945 y 1965-66 el gasto social español se mantuvo prácticamente estancado, mientras que en el resto de países europeos crecía rápidamente. En 1966, únicamente Portugal, que también era una dictadura, tenía unos niveles de gasto social tan bajos como España. Sin embargo, a partir de 1967 el gasto social empezó a crecer rápidamente en España y se produjo un proceso de rápida convergencia que permitió recortar distancias con Europa, hasta que a partir de aproximadamente 1980 este proceso se estancó y el gasto social empezó a evolucionar de forma similar a la media de países europeos, aunque manteniéndose en niveles ligeramente inferiores.

Como se dijo anteriormente, a partir de esta nueva serie de gasto social, y de los datos disponibles para otros países avanzados, en el resto de capítulos se ha tratado de explicar la evolución en el largo plazo del gasto social en España, a la vez que se han intentado contrastar algunas de las teorías actuales sobre los determinantes de la política social. En primer lugar, en el capítulo 3 se analiza la relación entre desigualdad y política social entre 1880 y 1930-33 desde una perspectiva comparada, a partir de una muestra de más de 20 países, entre los que se pueden encontrar casos como España, Italia o Portugal con elevados niveles de desigualdad frente a otros como Noruega o Dinamarca, que eran mucho más igualitarios. Como indicador del grado de desarrollo de la política social se ha tomado la serie de *transferencias sociales* elaborada por Lindert (1992, 1994) que cubre el periodo 1880-1930 y que aporta información para más de 20 países.

Sin embargo, dado que en esta serie Lindert no incluyen las prestaciones financiadas con cotizaciones sociales, en este capítulo se ha llevado a cabo una estimación alternativa del gasto social en los años 1930 y 1933 para 22 países diferentes que sí las incluye. Excepto en el caso de Portugal, donde se han utilizado los datos de Valerio (2001), y el de España, donde se

han utilizado las cifras de gasto social presentadas en el capítulo 2, la información necesaria para llevar a cabo dicha estimación se ha obtenido a partir de los informes sobre servicios sociales publicados por la Oficina Internacional del Trabajo en los años 30. Por último, como *proxies* de desigualdad se han utilizado dos variables alternativas: el porcentaje de explotaciones agrarias no familiares y los *top income shares*, lo que ha permitido ganar confianza en los resultados obtenidos, ya que en ambos casos señalan en la misma dirección.

Aunque a primera vista pueda parecer contraintuitivo, los resultados obtenidos apuntan que la desigualdad no supuso un estímulo para la redistribución en los países de la muestra analizada sino todo lo contrario. Curiosamente, los países más igualitarios fueron también los pioneros en el desarrollo de la política social, lo que sugiere que los países con menos equidad se encontraban en una especie de *trampa de la desigualdad*, donde los elevados niveles de desigualdad inicial se vieron reforzados por políticas poco redistributivas. Además, el impacto negativo de la desigualdad sobre la política social se observa tanto en países democráticos como dictatoriales, aunque parece que el efecto es menos intenso en los países democráticos. En otras palabras, los países igualitarios con gobiernos democráticos redistribuyeron más, no menos, que los países democráticos con mucha desigualdad, y lo mismo se puede decir de los gobiernos autoritarios: la redistribución fue mayor donde la desigualdad era menor. Sin embargo, dado un mismo nivel de desigualdad, parece que los países democráticos fueron más sensibles que las dictaduras a las demandas de redistribución.

A primera vista, ello plantea un interrogante, ya que según Boix (2003) y Engerman y Sokoloff (2002, 2005) cuando la desigualdad es elevada las elites económicas tienden a apoyar gobiernos autoritarios con el fin de evitar la redistribución. Sin embargo, si la redistribución no aumenta con la desigualdad ¿qué necesidad tienen las elites de apoyar gobiernos no democráticos? En este capítulo se sugiere que para que las elites económicas tengan incentivos para apoyar gobiernos autoritarios simplemente es suficiente con que el coste de la redistribución en dictadura (más el coste político de mantener la represión) sea más bajo que en democracia (lo que es compatible con el hecho de que los países igualitarios con gobiernos democráticos redistribuyan más, no menos, que los países con gobiernos democráticos donde la desigualdad es más elevada).

Por otro lado, para valorar el impacto de la desigualdad sobre la política social en España durante los años 30, se han realizado algunas simulaciones a partir de los resultados del análisis comparativo, que indican que, efectivamente, la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra explicaría gran parte del retraso español en materia de política social

a principios de los años 30, lo que sugiere que antes de la Guerra Civil España se encontraba en una especie de equilibrio con alta desigualdad y poca redistribución. Es difícil saber si la explosión democrática que tuvo lugar durante la Segunda República, junto con los profundos cambios institucionales que se intentaron llevar a cabo durante esos años, hubiesen podido cambiar esta situación. Sin embargo, todo parece indicar que el desenlace de la Guerra Civil contribuyó a perpetuar dicho equilibrio, ya que, como se muestra en el capítulo 5, la dictadura franquista obstaculizó el avance de la política social y profundizó la brecha que existía entre España y el resto de países europeos.

Con el objetivo de analizar con un mayor detalle los obstáculos que limitaron el desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936, en el capítulo 4 se estudia la creación del seguro de desempleo a partir de los debates que se dieron en las Cortes y en el seno del Instituto Nacional de Previsión. Partiendo de los resultados obtenidos en el capítulo anterior, en este capítulo se sugiere que la desigualdad, y particularmente la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, dificultó la formación de consensos sobre la forma en que debía financiarse el seguro de desempleo. Debido a la importancia que tuvo durante este periodo el desempleo rural, los reformistas sociales españoles trataron de diseñar un esquema de seguro que no estuviese limitado únicamente a la industria. Sin embargo, cualquier proyecto de seguro obligatorio en la agricultura, además de algunos problemas técnicos, habría contado con la oposición de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños), lo que habría ayudado, a su vez, a fortalecer la oposición de la pequeña y mediana empresa industrial, que era mayoritaria en España.

Quizás por ese motivo los reformistas sociales se mostraron desde el principio partidarios del seguro voluntario. Ello habría permitido eludir, al menos parcialmente, la oposición de la pequeña empresa y los propietarios agrícolas. Sin embargo, para ser efectivo a largo plazo, habría necesitado un volumen considerable de subvenciones públicas, lo que en parte explica las resistencias que hubo incluso ante el seguro voluntario subvencionado. Para explicar esa resistencia, además de la hostilidad mostrada ante los incrementos del gasto público y la fiscalidad progresiva por los grupos de renta alta, habría que añadir las dificultades que existieron en España para conseguir acuerdos al estilo danés o sueco, entre pequeños agricultores y trabajadores urbanos, para financiar la política social mediante aumentos de los impuestos indirectos. La concentración del desempleo en las zonas agrarias latifundistas y especialmente la desigualdad que existía en el campo español, hicieron poco viables este tipo de propuestas. Desde este punto de vista, la desigualdad, y particularmente la desigualdad en la agricultura, lejos de favorecer habrían dificultado el desarrollo del seguro

de desempleo y es muy posible que el mismo tipo de problemas estuviesen también presentes en el caso de otros seguros sociales.

Como se muestra en el capítulo 5, el desenlace de la Guerra Civil no ayudó a solucionar los problemas que hasta entonces había tenido la política social para avanzar con rapidez. En este quinto capítulo se analiza el impacto de las dictaduras sobre el gasto social entre 1950 y 1980 a partir de una muestra de 15 países europeos, entre los que se encuentran España y Portugal, que tuvieron que soportar largos periodos de dictadura, Grecia que sufrió un breve periodo dictatorial entre finales de los años 60 y principios de los 70, y otros 12 países europeos que mantuvieron gobiernos democráticos entre 1950 y 1980. En el análisis se han utilizado las cifras de gasto social sobre España presentadas en el capítulo 2, y en el caso de Portugal también se han utilizado datos de elaboración propia, calculados a partir de fuentes primarias siguiendo las definiciones de la OCDE. Para el resto de países de la muestra la información proviene de Flora (1986) y OCDE (1985). Los resultados obtenidos muestran que los gobiernos dictatoriales tuvieron un impacto negativo sobre el crecimiento del gasto social y que tendieron a financiar la política social mediante contribuciones sociales, que implicaban menos redistribución que las transferencias públicas financiadas vía impuestos. Junto con el papel de las dictaduras, en este capítulo se ha analizado también el papel de la globalización, y los resultados obtenidos indican que ésta no tuvo un impacto claro sobre los niveles de gasto social pero sí sobre la forma en que los gobiernos financiaron la política social. Concretamente, los países con economías abiertas al exterior tuvieron tendencia a no financiar la política social mediante contribuciones sociales porque aumentaban los costes laborales.

A partir de estos resultados se argumenta que, mediante la represión política y la supresión de la democracia, el primer franquismo mantuvo bajos los niveles de gasto social, creando además un sistema basado en altas cotizaciones sociales que permitió financiar la política social sin aumentar la presión fiscal. Por otro lado, la represión del movimiento obrero y el elevado nivel de proteccionismo comercial que caracterizaron a ese periodo permitieron a las empresas trasladar en buena medida el coste de la protección social a los salarios y los precios finales. Seguramente, ello ayudó a evitar la oposición empresarial a la limitada política social franquista, pero también significa que fueron los propios trabajadores los que soportaron en buena medida el coste de una ya de por sí escasa protección social. Por otra parte, todo ello explica el distanciamiento gradual que se produjo entre España y el resto de países europeos durante esos años. Sin embargo, a partir de mitad de los años 60, la liberalización comercial, la consolidación de la oposición democrática y la creciente

inestabilidad política dificultaron el mantenimiento de este modelo, hasta que la llegada de la democracia le puso fin con la reforma del IRPF.

Finalmente, en el último capítulo de la tesis se resumen las principales conclusiones. Para terminar, antes de pasar al próximo capítulo, debo advertir de que la tesis ha sido escrita en dos idiomas diferentes, con el objetivo de cumplir con los requisitos administrativos asociados a la solicitud de Mención Europea. Más concretamente, los capítulos que tratan sobre el caso español están escritos en castellano, mientras que los capítulos comparativos están escritos en inglés. Por tanto, el capítulo 1, donde se presenta un estado general sobre las teorías del Estado del Bienestar y se resumen los aspectos más importantes de la historia de la política social en España, el capítulo 2, donde se presenta nuestra nueva estimación de gasto social en España entre 1850 y 2005, y el capítulo 4, donde se analizan los obstáculos para el desarrollo del seguro de desempleo en España antes de la Guerra Civil, están escritos en castellano. En cambio, el capítulo 3, donde se analiza desde una perspectiva comparada la relación entre desigualdad y gasto social en el periodo comprendido entre 1880 y 1930-33, y el capítulo 5, donde se analiza el impacto de los gobiernos dictatoriales sobre la evolución del gasto social entre 1950 y 1980 utilizando una muestra de 15 países europeos, están escritos en inglés.

Capítulo 1

Teorías sobre el Estado del Bienestar e historia de la política social en España

Después de la II Guerra Mundial el gasto social experimentó un rápido crecimiento que dio lugar a la aparición de un buen número de teorías sobre los determinantes del Estado del Bienestar. Sin embargo, en España, a pesar de que gracias al trabajo de historiadores económicos y sociales los orígenes y el desarrollo de la política social están muy bien documentados, existen pocos trabajos comparativos que traten de explicar el caso español a la luz de las teorías que se han desarrollado a nivel internacional. Y lo que es más importante existen pocos trabajos que traten de explotar las particularidades del caso español para arrojar luz sobre estas teorías. Como se dijo en la introducción, el objetivo de esta tesis es precisamente tratar de llenar de ese vacío y contrastar dichas teorías. No obstante, antes de pasar al análisis propiamente dicho, en el primer apartado de este capítulo se presentan las principales teorías que existen sobre los determinantes del Estado del Bienestar y que han servido de guía para el análisis de los capítulos posteriores. A continuación, en el segundo apartado, se resumen los aspectos más importantes de la historia de la política social en España con el objetivo de proporcionar al lector un marco histórico de referencia, a la vez que se señalan algunas de las hipótesis más importantes que se han formulado en la historiografía española.

1.1. Teorías sobre el Estado del Bienestar

1.1.1. La lógica del industrialismo.

Los primeros trabajos sobre el Estado del Bienestar centraron su atención en el impacto de la industrialización y en los cambios socioeconómicos por ésta provocados. Desde este punto de vista, el desarrollo de la política social moderna era visto como una respuesta a la erosión de los mecanismos tradicionales de protección social basados en la familia, la solidaridad gremial o la caridad eclesiástica, que eran típicos de las sociedades agrarias (Kerr et al., 1964; Fraser, [1973]2003). De la misma forma, también se consideraba que la difusión del trabajo asalariado favoreció el desarrollo de la política social, ya que éste generó nuevas fuentes de inseguridad entre los trabajadores, que a su vez habrían empezado a demandar nuevas formas de protección

social ante las situaciones que (como la enfermedad, el paro o la vejez) provocaban la pérdida del salario (Pampel y Weis, 1983). En una línea similar, Flora y Alber (1981) consideraban que la introducción de los primeros programas de seguridad social (entre las últimas décadas del s.XIX y las primeras del XX) fue producto del efecto combinado de problemas sociales crecientes, causados por el desarrollo socioeconómico, y de la creciente movilización política de la clase trabajadora.

Una interpretación alternativa de la vinculación entre Estado de Bienestar y desarrollo económico sería la asociada a la llamada Ley de Wagner. Ésta fue formulada por primera vez en 1883 por el hacendista alemán Adolph Wagner y sugiere que el tamaño del sector público aumenta a medida que avanza el proceso de desarrollo. A pesar de que la evidencia empírica parece confirmar esta hipótesis en un buen número de casos, no existe consenso sobre las causas que impulsan el crecimiento del gasto público a medida que crece la renta (Peacock y Scott, 2000; Albi et al., 2004; Jaén García, 2004). Tal como la definió su autor, la Ley de Wagner estaba inicialmente pensada para explicar el tamaño y el crecimiento del sector público en general. Sin embargo, pronto se utilizó para analizar la evolución del gasto social. El trabajo de Wilensky (1975) fue uno de los primeros en ese sentido. Desde entonces el nivel de renta ha sido una variable habitual entre los análisis de los determinantes del gasto social público que sirve para contrastar a la vez la ley de Wagner y las teorías del industrialismo. En general, los resultados parecen confirmar que existe una relación positiva entre el nivel de renta y el crecimiento del gasto social (Lindert, 2004; Pampel y Williamson, 1989; Hicks y Misra, 1993; Hicks y Swank, 1992).

Otro de los fenómenos relacionados con el proceso de desarrollo económico al que también se ha concedido mucha importancia en el análisis de los determinantes del Estado del Bienestar ha sido la evolución de la estructura demográfica. Wilensky (1975) ha señalado cómo el envejecimiento de la población en las sociedades industriales (medido a partir del porcentaje de población mayor de 65 años) ejerce una influencia positiva sobre el desarrollo del Estado del Bienestar que es incluso mayor que la del nivel de renta¹. El motivo es que la población anciana constituye un importante grupo de presión en las sociedades modernas, porque son los principales beneficiarios de los gastos en sanidad y pensiones, dos de los programas más costosos de la seguridad social². Sin embargo, Wilensky (1975) considera al mismo tiempo que el tipo de sistema

¹ Según Wilensky (1975) ambos factores, el porcentaje de población mayor de 65 años y el nivel de renta, pueden explicar al menos un 75% de la variación del gasto público en seguridad social entre países (p. 27).

² El poder político los ancianos se ve reforzado, además, por el apoyo político de aquellos que, en caso de que no existiese sistema de seguridad social alguno, deberían hacerse cargo de ellos, es decir, la familia. De

político (autoritario, totalitario o liberal democrático) tiene una importancia muy poco significativa para el desarrollo del Estado del Bienestar, y la ideología oficial de la elite de gobierno también es irrelevante. En otras palabras, la influencia o capacidad de presión de los ancianos no está condicionada por factores políticos o ideológicos. Entonces ¿cómo ejercen los ancianos su presión política? Pampel y Williamson (1989), de hecho, consideran que esta teoría muestra cierta fragilidad a la hora de identificar los mecanismos que hacen que el Estado aumente el gasto social. Da la impresión de que éste responde, de forma casi automática, a las necesidades de protección social provocadas por el envejecimiento de la población.

Más recientemente, Mulligan et al. (2010) han insistido de nuevo en la importancia que los factores demográficos y económicos tienen en la determinación del gasto público en pensiones, a la vez que han señalado que el tipo de sistema político (dictadura o democracia) no ejerce ninguna influencia significativa sobre el mismo. De hecho, consideran que la población anciana constituye un poderoso grupo de presión a favor del gasto público en seguridad social, pero que su influencia no depende de si existe democracia o no, sino de su número, es decir, del tamaño de la población mayor de 65 años. En una línea similar, Sala-i-Martin (1996) sostiene que el origen del gasto público en pensiones se encuentra en que éstas tienen externalidades positivas sobre el stock de capital humano. Según este autor, los ancianos tienen una cualificación y una productividad por debajo de la media, de manera que las pensiones, al incentivar que éstos abandonen el mercado de trabajo, contribuyen a mejorar el stock de capital humano. Ello, a su vez, tiene consecuencias positivas para el crecimiento económico, por lo que sería de esperar que los países ricos y envejecidos destinasen mayor cantidad de recursos públicos a la financiación de las pensiones.

En general, rara vez se cuestiona el hecho de que el crecimiento económico y envejecimiento de la población tienen un efecto positivo sobre el gasto social. Sin embargo, estas teorías tienen problemas para explicar porqué existen diferencias en materia de política social entre países con niveles de renta y tasas de envejecimiento similares. El propio Wilensky (1975) consideraba que debería haber convergencia entre ellos³. Sin embargo, ello no siempre se observa en la práctica. Para tratar de explicar estas diferencias es necesario recurrir a factores explicativos adicionales.

forma que toda la población adulta ejerce presión para que los ancianos puedan disfrutar de la protección social que necesitan (Wilensky 1975, p. 26-27).

³ Dado que el envejecimiento de la población es consecuencia del desarrollo económico, se puede decir que la tendencia a la convergencia se debería dar entre países de renta similar (Wilensky 1975, p. 27).

1.1.2. Los factores políticos (1): el derecho a voto

Entre los factores políticos que de forma intuitiva mejor pueden explicar las diferencias entre países en materia de política social se encuentra el derecho a voto. Según Lindert (1994, 2004) la ampliación del sufragio tuvo un papel muy importante en las etapas iniciales de la política social moderna. A pesar de que inicialmente estuvo limitado sólo a los hombres, la ampliación del sufragio dio voz a los grupos de renta baja que, hasta entonces, habían estado excluidos del proceso político. Ello modificó el equilibrio político a favor de políticas cada vez más redistributivas y provocó un incremento del gasto social. Así, entre finales del siglo XIX y principios del XX, los países democráticos (que al menos contaban con sufragio universal masculino) destinaban mayor cantidad de recursos a transferencias sociales que las democracias censitarias o elitistas y que los países no democráticos. Sin embargo, las diferencias más importantes no se encuentran, según Lindert (1994, 2004), entre las democracias y las no democracias, sino entre las democracias y las democracias censitarias que son las que más enérgicamente se oponían a las subidas de impuestos necesarias para financiar la expansión del gasto social⁴.

El establecimiento del sufragio femenino, por su parte, también favoreció el crecimiento del gasto social. Según Lindert (2004), en los años previos a la II Guerra Mundial el gasto social era más alto en los países donde la mujer había conquistado el derecho a voto. Sin embargo, este autor considera que ello no se debe al hecho de que las mujeres tienen una preferencia por el gasto social mayor que los hombres, sino que sencillamente el sufragio femenino se estableció coincidiendo con periodos de intensas reformas sociales en los que ya se había iniciado una tendencia a favorecer la extensión del gasto social público. Aidt y Dallal (2008), en cambio, sostienen que hombres y mujeres sí que tienen visiones diferentes sobre el papel que deben jugar los gobiernos. Concretamente, estos autores consideran que la especialización económica que se da dentro del hogar hace que, en caso de divorcio, las mujeres estén más expuestas que los hombres a sufrir dificultades económicas. Por tanto, éstas serán más favorables a apoyar el gasto público en programas sociales.

Por otro lado, además del derecho a voto, la voluntad de ejercer dicho derecho parece igualmente importante en la determinación del gasto social público. Varios

⁴ En las democracias censitarias existía la tendencia a cargar los impuestos sobre *los sin voz*, que eran los más pobres, y a no tener en cuenta los beneficios que les pudiese acarrear la política social (Lindert 2004).

autores han señalado que la tasa de participación electoral tiene un poderoso efecto positivo sobre el gasto social (Pampel y Williamson, 1989; Hicks y Swank, 1992; Hicks y Misra, 1993; Lindert, 2004). De hecho, Lindert (1994, 2004) considera que ello ayuda a explicar porqué en el periodo de Entreguerras las políticas redistributivas fueron relativamente poco importantes, a pesar de que muchos países ya habían establecido, como mínimo, el sufragio universal masculino. Comparado con los estándares del periodo posterior a la II Guerra Mundial, durante los años de Entreguerras la participación electoral era aún muy baja, lo que de alguna manera indica que los votantes potencialmente favorables a un mayor nivel de gasto social redistributivo estaban aún poco integrados en el proceso político. El mismo razonamiento parece que también sigue vigente en la actualidad. Como han señalado Piven y Cloward (1994) e Iversen (2001), unos elevados niveles de participación tienden a reflejar una elevada participación de los grupos de renta baja (que tienen mayor tendencia a la abstención) y en consecuencia ello permite desplazar hacia la izquierda el centro de gravedad político.

El contexto político en que se mueven partidos y gobiernos también parece ejercer una influencia notable sobre la evolución del gasto social público. Por una parte, la inestabilidad política, medida según la rotación de los gobiernos, parece favorecer el crecimiento del gasto social. Aparentemente, la inseguridad que deben afrontar los políticos en estas situaciones, les lleva a tratar de *comprar votos* beneficiando con el gasto público a grupos sociales que constituyen votantes potenciales (Lindert, 1994). Por otra parte, también se ha argumentado que los contextos políticos caracterizados por una elevada competencia entre partidos contribuyen al desarrollo del Estado del Bienestar (Pampel y Williamson, 1989; Hicks y Swank, 1992; Hicks y Misra, 1993). Los partidos, en un ambiente electoral competitivo, tienden a hacer promesas de mayor gasto social con el objetivo de conseguir más votos que el rival (Hicks y Swank, 1992).

1.1.3. Los factores políticos (2): la lucha de clases democrática

Bajo el título de la que posiblemente sea la obra más conocida e influyente de Walter Korpi, *The democratic class struggle*, se puede agrupar toda una tradición de científicos sociales que han señalado la importancia del movimiento obrero, organizado en sindicatos y partidos políticos, para el desarrollo del Estado del Bienestar. Según estas teorías, también conocidas con el nombre de teorías de la *movilización de recursos* (*power resource theories*), la política social es vista como un intento por parte

de la clase obrera de modificar (desde el ámbito de la política) la distribución de la renta producida por el mercado (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985; Hicks, 1999). En palabras de Esping-Andersen (1993) se podría decir que es un intento de *desmercantilización* de la sociedad capitalista⁵.

El punto clave de estas teorías es que las instituciones formales de la democracia parlamentaria (sufragio universal, libertad política, sindical etc.) son necesarias pero no suficientes para desarrollar la política social. Para ello es necesario que los grupos de renta baja utilicen sus recursos para votar a partidos de clase (Myles y Quadagno, 2002). Desde este punto de vista, la capacidad de la clase obrera para movilizar sus recursos políticos, organizada en sindicatos y partidos políticos, es lo que explicaría las diferencias entre países en el desarrollo del Estado del Bienestar. Los países como Suecia, con un poderoso movimiento sindical y una presencia estable en el gobierno de los partidos de izquierdas, tendrían niveles de desarrollo del Estado del Bienestar más elevados que los países, como Estados Unidos o Canadá, con poca presencia sindical y escaso acceso al gobierno por parte de los partidos de izquierdas. En general, existen numerosos estudios comparativos que confirman esta hipótesis (Korpi, 1983, 1989; Myles, 1984; Esping-Andersen, 1985).

Desde el punto histórico interesa resaltar el trabajo de Hicks (1999). Según este autor, la movilización de la clase obrera tuvo un papel clave en el desarrollo de la política social antes de 1950. En 1920, solo los países que contaban con un movimiento obrero fuerte habían introducido tres de los cuatro seguros sociales más importantes: accidentes, jubilación, enfermedad, y desempleo⁶. De forma similar, este autor sostiene que la mayoría de avances en el sistema de seguridad social durante los años 30 y 40 se hicieron bajo gobiernos de partidos socialdemócratas o que contaban con su presencia en gobiernos de coalición⁷. No obstante, también existen trabajos que apuntan en la dirección contraria. Así, Hicks y Misra (1993) y Hicks (1999) consideran que el papel de los partidos de izquierdas quedó ligeramente difuminado después de la II Guerra

⁵ Según Esping-Andersen (1993) el desarrollo del capitalismo y la aparición del trabajo asalariado hizo que los individuos pasasen a depender únicamente del mercado, lo que al "*despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización. A su vez la introducción de los modernos derechos sociales implica una pérdida del estatus de mera mercancía. La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado*" (p. 41).

⁶ Hicks (1999) considera que en un país existe un nivel elevado de movilización de la clase obrera cuando al menos un 20% de la población activa está afiliada a algún sindicato, o bien cuando los partidos de izquierdas (socialistas, socialdemócratas, laboristas o comunistas) reciben en las elecciones más de un 20% de los votos.

⁷ Korpi (1989) también ha encontrado evidencia empírica que respalda la hipótesis de que los partidos de izquierdas ejercieron una influencia positiva para el desarrollo del Estado del Bienestar durante el periodo 1930-1947.

Mundial, y únicamente a partir de los años 70, cuando se rompió el consenso keynesiano, éstos adquirieron nuevamente mayor protagonismo en la defensa del Estado del Bienestar. Wilensky (1981), por su parte, sostiene que, más que los partidos socialdemócratas, fueron los partidos católicos los que favorecieron el desarrollo de la política social en el periodo posterior a la II Guerra Mundial. Van Kersbergen (1995) ha matizado esta observación y asegura que ello sólo fue así cuando tuvieron que competir con los partidos socialdemócratas por captar el voto obrero. Finalmente, Pampel y Williamson (1989) sencillamente consideran que la ideología del partido en el gobierno no es determinante para el desarrollo del Estado del Bienestar⁸.

Por otro lado, Esping-Andersen (1993) también ha señalado la importancia de las alianzas. Los partidos socialistas aislados difícilmente habrían tenido éxito en su proyecto político de *desmercantilización* de la sociedad capitalista sin contar con el apoyo de otros grupos sociales. Normalmente, la clase obrera no es suficientemente numerosa como para garantizar mayorías parlamentarias por sí misma. En estas condiciones, el desarrollo del Estado del Bienestar depende de su capacidad para formar alianzas. Así, Suecia y Austria, dos países con un movimiento obrero similar, habrían tenido un desarrollo diferente del Estado del Bienestar debido a sus diferencias en la política de alianzas: mientras que la hegemonía socialdemócrata sueca proviene de su capacidad para forjar la famosa alianza *roja y verde* con los agricultores, la situación menos favorable de los socialistas austriacos proviene de su aislamiento político, ya que no fueron capaces de formar alianzas con las clases rurales y éstas pasaron a formar parte de una coalición conservadora (Esping-Andersen, 1993). En una línea similar, aunque concediendo un protagonismo mucho menor al papel de la clase obrera, Baldwin (1992) ha señalado la importancia que las alianzas con las clases medias tuvieron para el desarrollo del Estado del Bienestar en Suecia y Dinamarca a finales del siglo XIX y principios del XX y en Gran Bretaña y Suecia después de la II Guerra Mundial.

Desde una perspectiva más amplia, Esping-Andersen (1993) considera que las fuerzas políticas que configuraron el Estado del Bienestar en cada país no solo ayudan a explicar el nivel de generosidad sino también la lógica institucional que hay detrás de las políticas concretas de protección social. De esta forma Esping-Andersen (1993) ha clasificado los Estados del Bienestar en tres modelos o en tres *mundos* diferentes (en alusión al título de su influyente libro *Los tres mundos del Estado del Bienestar*). Estos

⁸ De hecho, estos autores incluso sugieren que podría existir una modesta influencia positiva de los gobiernos de derechas, especialmente para el periodo de finales de los años 70 (Pampel y Williamson, 1989; p. 74).

son: el modelo escandinavo o socialdemócrata, el modelo continental o conservador, y el modelo anglosajón o liberal. El modelo socialdemócrata es el más generoso de todos. El modelo conservador es generoso pero menos redistributivo. Las prestaciones sociales son altas pero suelen ser contributivas y, por tanto, tienden a reproducir las desigualdades del mercado. Finalmente, el modelo liberal es el menos generoso. Sus prestaciones son poco generosas, pero no predominan las prestaciones contributivas sino los programas que requieren prueba de ingresos (*mean-tested programs*). Por tanto, no tiende a reproducir las desigualdades del mercado.

1.1.4. Los factores políticos (3): la protesta social.

En el apartado anterior hemos visto como los trabajadores pueden utilizar los recursos políticos que tienen a su disposición para introducir reformas sociales que les permitan mejorar su situación. Sin embargo, en algunas ocasiones, cuando el sistema político es incapaz de responder a las demandas de mejoras de determinados grupos sociales, éstas se pueden expresar por la vía de mecanismos no parlamentarios como las huelgas, los disturbios o las manifestaciones masivas, que acaben por arrancar ciertas concesiones a las elites políticas (Korpi, 1989; Hicks y Misra, 1993; Hicks et al., 1989). No obstante, parece que las huelgas contribuyen al desarrollo del Estado del Bienestar, pero solo en contextos que no permiten canalizar las demandas de los trabajadores por la vía institucional. De alguna manera ello pone de manifiesto que éstas no son más que un recurso primario de los trabajadores para obtener influencia política⁹.

1.1.5. Los factores políticos (4): las reformas desde arriba.

Cuando en la Alemania de finales del siglo XIX, Bismarck creó los seguros sociales obligatorios con el objetivo de frenar la expansión socialdemócrata, se inició una tradición conservadora en la que las elites dirigentes trataban de asegurarse la adhesión política de los trabajadores mediante la introducción de seguros sociales. Ésta a su vez, dio lugar a la aparición de una línea de interpretación teórica sobre los

⁹ Hicks y Misra (1993) han señalado que las huelgas contribuyen al crecimiento del Estado del Bienestar pero sólo en países sin instituciones neocorporativas. Por otro lado, según Korpi (1989) las huelgas sólo parecen haber sido importantes para el desarrollo del Estado del Bienestar en el periodo comprendido entre 1930 y 1947, pero no entre 1950 y 1980, lo que según este autor, refleja un cambio *macropolítico* de una situación en que los conflictos políticos se resolvían, al menos parcialmente, en el mercado de trabajo, a una situación en que la negociación desde arriba entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales ha desplazado los conflictos laborales en muchos países.

determinantes del Estado del Bienestar que atribuye a las elites políticas gran protagonismo en el desarrollo de la política social. Según ésta, los estados autoritarios, relativamente inmunes a las demandas *desde abajo*, habrían contribuido a desarrollar la política social gracias a la actitud paternalista de los políticos y los funcionarios de elite, movidos por la búsqueda de mayor poder e influencia política (Rimlinger, 1971; Flora y Heidenheimer, 1981). En una línea similar, Cutler y Johnson (2004) sostienen que el derecho a voto y la existencia de democracia no son condiciones necesarias para el desarrollo de la política social, ya que los regímenes autoritarios también pueden favorecerla para tratar de conseguir *legitimidad social*.

La idea de que las reformas sociales no necesariamente tienen porqué responder a las presiones *desde abajo* se ha generalizado también a los regímenes democráticos. En general se considera que políticos y burócratas tienen intereses propios y un amplio margen de maniobra que les permite diseñar la política social al margen de las preferencias de la sociedad. De ahí que Skocpol (1985) haya reivindicado la importancia de centrar el análisis en el papel del Estado en sí mismo. Atkinson (1999) nos recuerda, en ese sentido, que los políticos se presentan a las elecciones bajo plataformas electorales que abarcan un amplio número de temáticas. En algunas ocasiones los debates sobre política social son centrales en la campaña electoral, pero otras muchas no, de forma que el resultado electoral no necesariamente refleja las preferencias de la sociedad en esa materia. Además, las elecciones se celebran tras periodos de tiempo relativamente largos (de entre 4 ó 6 años normalmente). Todo ello proporciona a los políticos un amplio margen de maniobra en la determinación de la política social.

Los funcionarios, por su parte, también disponen de un amplio margen de maniobra que escapa a las preferencias de los ciudadanos. Ello es debido, por un lado, a la asimetría de información que existe entre éstos y los políticos que toman las decisiones (y que teóricamente representan las preferencias de los votantes, aunque de forma imperfecta, como se ha dicho). A ello hay que sumar que los funcionarios tienen preferencias y objetivos propios, como la búsqueda de poder, prestigio y otros beneficios individuales, que les pueden llevar a tomar decisiones que no necesariamente coinciden con las preferencias de la sociedad (Albi, 2004; Atkinson, 1999; Pampell y Williamson, 1989; Korpi, 1989; Hicks y Misra, 1993). Sobre todo se ha insistido en el hecho de que los funcionarios pueden tener incentivos en tratar de ampliar permanentemente el presupuesto de sus departamentos al margen de las preferencias sociales. Esta teoría ha sido ampliamente contrastada pero los resultados no son concluyentes.

1.1.6. Los factores políticos (5): la organización institucional del Estado.

El sistema electoral y la estructura del Estado también parece que han condicionado el desarrollo del Estado del Bienestar al crear contextos políticos más o menos sensibles a las demandas de la población. En primer lugar, los sistemas proporcionales parecen haber favorecido más que los sistemas mayoritarios el desarrollo de los programas de protección social universales. El motivo es que en los sistemas mayoritarios los políticos tienen incentivos para favorecer con la política de gasto a unas circunscripciones más que a otras (Alesina, Glaescer, Sacerdote, 2001). Asimismo, Huberman y Lewchuk (2003) han puesto de manifiesto la importancia que los sistemas de representación proporcional tuvieron para el desarrollo del Estado del Bienestar antes de la I Guerra Mundial al permitir que los partidos socialistas aumentasen su representación electoral y pudiesen negociar el apoyo de los trabajadores al libre comercio a cambio de políticas de protección social.

También se ha argumentado que los Estados centralizados favorecen el desarrollo del Estado del Bienestar, porque favorecen la aparición de sindicatos y partidos políticos de clase cohesionados y grandes, a la vez que permiten vencer más fácilmente la oposición de los grupos dispersos contrarios al desarrollo del Estado del Bienestar (Hicks y Misra, 1993; Hicks y Swank, 1992; Pampel y Williamson, 1989). Sin embargo, Lindert (2004) considera que no se puede establecer una relación unidireccional. Bajo determinadas circunstancias el centralismo puede ser favorable para el desarrollo del Estado del Bienestar y en otras no; todo dependerá de la distribución geográfica de los partidarios y opositores a la política social. En cualquier caso, la evidencia empírica no muestra resultados concluyentes sobre el cumplimiento de esta hipótesis¹⁰.

Un tercer factor institucional que también se ha considerado importante para la política social es la existencia de instituciones neocorporativas. En estas instituciones las organizaciones de empresarios y trabajadores negocian bajo la tutela del Estado y pueden influir en la toma de decisiones políticas. Hicks y Misra (1993) y Hicks (1999) sostienen que estas instituciones neocorporativas favorecieron el desarrollo de la

¹⁰ Pampel y Williamson (1989), y Hicks y Misra (1993) han encontrado que la evidencia empírica no respalda la hipótesis de que el centralismo favorece la política social. En cambio, Hicks y Swank (1992) han obtenido evidencia favorable.

política social, precisamente porque incorporaron de forma permanente al movimiento obrero en el proceso de negociación política. Hicks (1999) sugiere, incluso, que la existencia de este tipo de instituciones es lo que podría explicar que la presencia de los partidos socialdemócratas en el gobierno a partir de los años 50 no haya sido tan determinante para el desarrollo del Estado del Bienestar como en periodos anteriores.

1.1.7. El papel de la desigualdad

Hasta ahora hemos visto que existen factores políticos que son importantes para explicar el desarrollo del Estado del Bienestar, pero hemos prestado escasa atención a los factores que determinan las preferencias de los votantes. Uno de los aspectos más analizados ha sido el papel de la distribución de la renta. Siguiendo la hipótesis básica elaborada por Meltzer y Richard (1981) los modelos del votante mediano estipulan que la desigualdad favorece la redistribución y la política social. Concretamente, consideran que cuando el nivel de desigualdad es tal que la renta del votante mediano se sitúa por debajo de la renta media, éste será favorable a una política fiscal redistributiva (Persson y Tabellini, 1994 y Alesina y Rodrik, 1994).

Kristov et al. (1992), por su parte, también consideran que la desigualdad ejerce un efecto (aunque no necesariamente positivo) sobre las políticas redistributivas. Su teoría está basada en el concepto de *afinidad social*. En sentido amplio, la *afinidad social* sería algo así como el grado de empatía o capacidad de los votantes de renta media para sentirse identificados con el resto de grupos sociales, de forma que cuanto mayor sea ésta *afinidad social* con los beneficiarios de la política redistributiva mayor será la presión política ejercida a favor de ésta. El grado de *afinidad social* puede venir condicionado por el nivel de renta, pero también por factores como la división étnica y lingüística o la religión, a los que se prestará más atención más adelante. En cuanto a la distribución de la renta, se considera que la *afinidad social* depende de la movilidad económica entre diferentes grupos de renta, de forma que cuanto mayor sea la posibilidad de que los grupos de renta media se encuentren en una situación similar a la de los grupos de renta baja, mayor será el apoyo a las políticas redistributivas (Kristov et al., 1992).

En ese sentido, el impulso de la Gran Depresión y la II Guerra Mundial para el desarrollo del Estado del Bienestar, puede atribuirse, al menos parcialmente, a que ambos fenómenos contribuyeron a aumentar la sensación de vulnerabilidad económica

de amplias capas sociales, algunas de las cuales se habían sentido hasta ese momento relativamente seguras. El hecho de que no solo los más necesitados sintiesen que debían afrontar importantes riesgos económicos, sino que amplias capas de la población pensasen que “*a ellos también les podía tocar*”, constituyó sin duda, lo que podríamos denominar como un aumento del grado de *afinidad social*, que hizo posible la formación de una amplia mayoría favorable al desarrollo de las políticas de protección social (Véase Lindert, 2004; Baldwin, 1992; Ambrosius y Hubbard, 1992; y Atkinson, 1999).

Por otro lado, Kristov et al. (1992) también han señalado que si la desigualdad es tan elevada como para que un número cada vez mayor de individuos caiga bajo un cierto umbral de pobreza, la redistribución será cada vez menos progresiva. El motivo es que la pobreza expulsa a los pobres de las luchas políticas a favor de la redistribución porque, a medida que ésta aumenta, mayor es la preferencia de los individuos por el consumo presente y, por tanto, mayores los costes de destinar recursos a la política (Kristov et al., 1992). En ese sentido, Lindert (2004) ha indicado que los grupos de renta baja y los de menor nivel educativo se encuentran entre los que tienen los niveles más bajos de participación electoral, y tal como se apuntaba anteriormente, cuanto menor es el porcentaje de población que participa en el proceso político, ya sea porque no disfruta de ese derecho o simplemente porque no lo ejerce, menor es el nivel de gasto social redistributivo.

1.1.8. La división étnica y lingüística.

Como apuntaba anteriormente el grado de *afinidad social* podía venir condicionado, además de por el nivel de renta, por otros factores como la división étnica y lingüística, la religión, el género o cualquier otra variable que pudiese condicionar la capacidad de los votantes de renta media de sentirse identificados con los perceptores de las ayudas públicas. La mayoría de trabajos se han centrado en el papel desempeñado por la división étnica y lingüística. Varios autores han señalado que en las sociedades étnicamente heterogéneas el nivel de provisión de bienes públicos (como por ejemplo, gastos en educación) suele ser más bajo que en sociedades homogéneas, porque las preferencias de los distintos grupos étnicos son muy diferentes y, por tanto, es difícil llegar a acuerdos sobre la cantidad y el tipo de bienes públicos que los gobiernos deben ofrecer. Sin embargo, también se ha observado que en las sociedades heterogéneas, junto a esta menor provisión de bienes públicos, existe

también un mayor gasto en políticas *clientelistas* que benefician solo a los miembros de determinados grupos sociales (Easterly y Levine, 1997; y Alesina, Baqir, Easterly, 1999).

Además de las dificultades derivadas de la agregación de preferencias tan diferentes, la división étnica parece haber perjudicado el desarrollo de las políticas redistributivas y la extensión de los gastos sociales sencillamente porque los individuos prefieren que los beneficiarios de la política social sean miembros de su mismo grupo étnico-lingüístico, racial o religioso (Luttmer, 2001) y se han opuesto al desarrollo de estas políticas cuando los receptores de las ayudas públicas eran en su mayoría miembros de otro grupo étnico (Alesina, Glaeser y Sacerdote, 2001).

1.1.9. El papel de la Globalización

Aparte de los factores económicos, demográficos, y políticos mencionados, el papel de la globalización también ha recibido atención en la literatura. Inicialmente se podría pensar que la globalización debería tener un efecto negativo sobre la política social, ya que la creciente movilidad internacional del capital podría dar lugar a una mayor competición fiscal entre países provocando una caída de los ingresos públicos y, por tanto, de los gastos públicos. A este fenómeno se le conoce habitualmente como ‘race to the bottom’ (Gordon 1983; Wildasin 1988; Mishra 1999). No obstante, Rodrik (1997) ha sugerido que la globalización puede tener el efecto contrario. Según este autor el incremento de la inestabilidad económica como consecuencia de la integración en el mercado internacional puede dar lugar a demandas de mayor protección social. De esta forma, al menos en contextos democráticos, la globalización podría ejercer un efecto positivo sobre la política social. No obstante, es importante señalar que, según Rodrik (1997), además del citado aumento del *riesgo exterior*, la globalización, debido a la movilidad del capital, también disminuye la capacidad fiscal del Estado necesaria para garantizar la protección social, de manera que la exposición al comercio exterior sólo irá acompañada de una mayor protección social cuando prevalezca el primer efecto sobre el segundo, es decir, cuando el incremento del *riesgo exterior* y, por tanto, las demandas de la población de mayor protección social sean capaces de compensar las dificultades cada vez mayores del gobierno para aumentar la carga impositiva.

Utilizando un argumento no muy diferente al de Rodrik, Garrett (1998) sostiene que la globalización hace aumentar la desigualdad, y que ello que proporciona nuevos electores (potenciales) a los partidos de izquierdas, que de esta forma pasan a tener

más incentivos para expandir el Estado del Bienestar. Desde un punto de vista histórico, Huberman y Lewchuk (2003) han señalado que la oleada de globalización que precedió a la I Guerra Mundial coincidió con un importante desarrollo de las políticas de protección social. Basándose también en un marco interpretativo similar al de Rodrik (1997), sugieren que el aumento de la inestabilidad salarial y en el empleo provocado por la globalización dio lugar al desarrollo de las políticas de protección social al aumentar las demandas de los trabajadores, especialmente en los países con sistemas democráticos de representación proporcional. Además, según estos autores, los países más expuestos al comercio internacional no solo contaron con un mayor desarrollo de las políticas de protección social, sino que éstas también fueron diferentes. Concretamente optaron por formas de protección social más directas, basadas en seguros sociales financiados (al menos parcialmente) por el Estado, mientras que los países menos expuestos al comercio internacional optaron por formas de protección social basadas en la regulación del mercado de trabajo.

Por último, el papel que según Baldwin (1992) desempeñaron los agricultores con explotaciones orientadas a la exportación en el desarrollo de los sistemas de pensiones en países como Suecia y Dinamarca, parece sugerir nuevamente la existencia de una relación positiva entre la globalización y el desarrollo de los sistemas de protección social universales financiados por el Estado. Para no quedar al margen de la política social, los agricultores se opusieron a los sistemas de seguridad social que limitaban la cobertura a los trabajadores industriales, pero también se opusieron a los sistemas de financiación contributivos porque implicaban un incremento de los costes laborales que les haría perder competitividad internacional. Por ese motivo propusieron la introducción de sistemas de pensiones universales y financiados por el Estado vía impuestos.

1.1.10. La Religión y el Estado del Bienestar

Aparentemente, el Estado del Bienestar y la religión tienen pocas cosas en común. Según Wilensky (1975) uno de los rasgos distintivos del Estado del Bienestar es que éste ofrece protección a sus ciudadanos como un derecho político y no por caridad, que es precisamente el tipo de ayuda que proporcionaba la Iglesia. Sin embargo, su legado ideológico y el hecho de que ésta fuese una importante institución de protección social (caritativa) pudieron haber influido sobre el desarrollo del Estado del Bienestar. Según Lindert (1994), antes de 1930 la religión católica ejerció una influencia negativa

sobre el desarrollo del Estado del Bienestar en los países en que ésta era dominante. En cambio, el protestantismo ejerció una influencia positiva. Las causas de este fenómeno constituyen una incógnita aún por resolver. Sin embargo, Lindert (1994) ha descartado la posibilidad de que la ayuda privada de la Iglesia hubiese actuado como un sustitutivo del gasto social en los países católicos. Es cierto que antes de la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII la Iglesia católica mostró una clara preferencia por la *caridad cristiana* como forma de ayuda a los pobres. Sin embargo, la ayuda ofrecida por las instituciones religiosas en los países católicos era demasiado escasa como para sustituir o compensar los niveles de protección que el Estado empezaba a ofrecer en otros países europeos. En países como Francia o Italia la caridad privada a lo largo del siglo XIX en ningún caso supuso más de un 0'5% del PIB (Lindert, 2004).

Por otro lado, la influencia negativa del catolicismo parece desaparecer en el periodo posterior a la II Guerra Mundial, momento en que los partidos católicos adquirieron un papel muy importante en el desarrollo del Estado del Bienestar en varios países europeos (Wilensky, 1981). Nuevamente las causas de este giro ideológico en las filas del catolicismo aún no están del todo claras, pero la mayoría de interpretaciones apuntan a la competencia política con los partidos socialistas como una de las causas principales. Las conmociones sociales provocadas primero por la Gran Depresión y luego por la II Guerra Mundial, junto con el ascenso al poder de la socialdemocracia en un buen número de países europeos durante esos años, es lo que seguramente llevó a los partidos católicos, primero en coalición con los partidos socialistas, y luego compitiendo con ellos por los votos de los trabajadores, a impulsar la expansión de las políticas de protección social (Hicks y Swank, 1992; Hicks, 1999).

1.2. La historia de la política social en España

Del apartado anterior se desprende que las teorías que existen sobre los determinantes del Estado del Bienestar son muy variadas y en ocasiones incluso contradictorias. Como se dijo en la introducción, el análisis de los próximos capítulos se ha centrado fundamentalmente en dos aspectos sobre los que las particularidades del caso español pueden ayudar a arrojar luz sobre los debates internacionales. Estos dos aspectos son la relación entre desigualdad y gasto social y el papel de los gobiernos dictatoriales en el desarrollo de la política social. Sin embargo, antes de pasar al análisis conviene contextualizar la evolución de la política social en España. Como ya se ha señalado, a pesar de que el caso español ha sido poco analizado a la luz de las teorías

internacionales, la evolución histórica de la política social en España sí que está bien documentada gracias a los trabajos de los historiadores económicos y sociales. Además, en muchos de éstos trabajos se encuentran argumentos que de forma más menos explícita recuerdan a algunas de las teorías que aquí se han resumido. A continuación se ofrece un resumen de los aspectos más importantes de la historia de la política social en España y algunas de las principales hipótesis planteadas en la historiografía.

1.2.1. La beneficencia en el siglo XIX

Durante el siglo XIX, los políticos liberales españoles utilizaron la beneficencia y la política social con el objetivo de mantener el orden público y evitar problemas de salud pública, como las epidemias. Su objetivo no era combatir la pobreza. Para ello pensaban que los mejores antídotos eran el trabajo y el ahorro, valores que, sin duda, tuvieron gran importancia en el imaginario liberal. La represión de la mendicidad y la vagancia fue algo habitual y generalizado a lo largo de toda la centuria. En la propia Constitución de Cádiz de 1812 se suspendieron los derechos de quienes careciesen de “*empleo, oficio o modo de vivir conocidos*”. En un decreto de 11 de septiembre de 1820 se estableció que “*gitanos, vagos, holgazanes y malentretidos*” deberían ser apresados y obligados a emplearse en trabajos públicos. En la Ley de vagos de 9 de mayo de 1845 y en el Código Penal de 1848 la vagancia pasó definitivamente a ser considerada como un delito, cuyo castigo podía ir del internamiento en talleres designados por el gobierno hasta penas de prisión. Esta situación no cambió hasta el Código Penal de 1870, en el que la vagancia dejó de ser considerada un delito, pero continuó siendo una “*circunstancia agravante*” del mismo (Maza Zorrilla, 1999).

Por otro lado, los liberales decimonónicos también trataron de impulsar las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad. En muchas ocasiones, éstas se pusieron en marcha gracias a las donaciones de las clases dirigentes de las ciudades, que permitieron formar el capital necesario para su puesta en marcha, y en la década de los treinta del siglo XIX fueron declaradas instituciones benéficas por las Reales Órdenes de 3 de abril de 1835 y de 17 de abril de 1839. Sin embargo, el éxito de estas instituciones fue bastante limitado. Los bajos ingresos de los sectores sociales más necesitados dejaban poco margen para el ahorro, de forma que los usuarios de las Cajas de Ahorro acabaron siendo pequeños propietarios, profesionales modestos, y artesanos o trabajadores de renta alta. Por otro lado, los Montes de Piedad, que ofrecían créditos a bajo tipo de interés sobre prendas, alhajas, útiles u objetos de arte, no consiguieron

romper el dominio de las Casas Usurarias, más rápidas, ágiles y reservadas y menos estrictas en las tasaciones (Maza Zorrilla, 1999; Esteban de Vega, 2004).

En cuanto a la política sanitaria del siglo XIX, que en gran parte era practicada desde las propias instituciones de beneficencia, ésta estuvo en gran medida orientada a la lucha contra las epidemias y al mantenimiento de la salud pública¹¹. En esa línea estaban el proyecto de Código Sanitario de 1822 (que no llegó a ser aprobado por las Cortes) y la Ley de Sanidad de 1855. En general, estas medidas eran reformas administrativas y regulaciones para garantizar el éxito de medidas higiénicas preventivas y para establecer los procedimientos a aplicar en caso de epidemia. Como ha señalado Muñoz Machado (1995), durante este periodo se prestó atención a la enfermedad tan sólo en la medida en que ésta podía tener repercusiones para el conjunto de la sociedad, sin prestar apenas atención al individuo. La atención sanitaria ofrecida a los pobres no debe entenderse como una medida encaminada a garantizar el derecho individual a la salud, sino como una medida dirigida a la salvaguarda de la salud pública. Según Comín (1996), *“los pobres eran propagadores de enfermedades, por lo que la asistencia facultativa y farmacéutica proporcionada por los servicios municipales de beneficencia tenía un carácter preventivo”* (p. 259).

Como en el caso de otras instituciones enraizadas en el Antiguo Régimen, el carácter público o privado de la beneficencia tradicional no estaba claramente delimitado. La novedad más importante que introdujeron los políticos liberales es que establecieron una clara distinción en ese sentido (diferenciando entre centros de titularidad pública y centros de titularidad privada), a la vez que traspasaron buena parte del control de la beneficencia a manos de los poderes públicos, algo perfectamente comprensible si tenemos en cuenta que el objetivo prioritario que habían asignado a la beneficencia era el mantenimiento del orden público.

El primer intento de *nacionalización* de la beneficencia vino de la mano de la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se asignó a los ayuntamientos *“el cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia según las reglas que se prescriban”* (artículo 321, apartado 6º). Asimismo, a las diputaciones provinciales se les asignó la tarea de *“cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren”*

¹¹ Como se verá más adelante, además del Código Sanitario de 1822 y la Ley de Sanidad de 1855, la asistencia sanitaria (tanto domiciliaria como hospitalaria) también estuvo regulada en las Leyes de Beneficencia de 1822 y 1849.

(artículo 325, apartado 8º). Sin embargo, el retorno de Fernando VII en 1814 impidió el desarrollo inmediato de estos principios constitucionales. Para ello hubo que esperar al Trienio Constitucional. En ese periodo se aprobó la Ley de Beneficencia de 1822. Ésta supuso la creación de las Juntas Municipales de Beneficencia que se encargarían de administrar los fondos y vigilar el funcionamiento de las instituciones de beneficencia tanto públicas como privadas, incluidas las eclesiásticas. Dicha Ley reguló además el funcionamiento de las Casas de Maternidad (que atendían a mujeres embarazadas, en muchas ocasiones solteras), las Casas de Socorro (nombre con que se refirieron a los hospicios en esta ley), los Socorros domiciliarios (que eran ayudas económicas para familias pobres que no necesitasen ser internadas en un hospicio), la hospitalidad domiciliaria (o asistencia sanitaria domiciliaria) y los hospitales, independientemente de si eran de patronato público o privado (Barrada, 2001; Maza Zorrilla, 1987, 1999).

El reestablecimiento del absolutismo de Fernando VII impidió nuevamente la aplicación de esta normativa, que fue derogada por Real Decreto de 1 de octubre de 1823. Tan solo después de la muerte del monarca la Ley de Beneficencia de 1822 pudo ser reestablecida (Real Decreto de 8 de septiembre de 1836). Sin embargo, pocos años después, el 20 de junio de 1849, se aprobó una nueva Ley de Beneficencia, porque la Constitución de 1845 y las leyes orgánicas del régimen local de enero de ese mismo año hicieron necesaria una reorganización de la beneficencia, a fin de armonizarla con las citadas normas. La mayoría de regulaciones de 1822, no obstante, permanecieron vigentes con la nueva ley, aunque se introdujeron algunos cambios importantes. En primer lugar, se crearon, además de las Juntas Municipales de Beneficencia, la Junta General (en Madrid) y las Juntas Provinciales. Con esta nueva estructura administrativa se recortaron las atribuciones de los ayuntamientos y se reforzaron las competencias de las provincias, dando lugar a lo que Comín (1996) ha llamado la *provincialización* de la beneficencia. De hecho, en 1859 el 63'5% de los asistidos estaban en establecimientos de la beneficencia provincial (Carasa, 1985; p.52).

La segunda innovación que es necesario señalar, especialmente por las implicaciones que, como veremos a continuación, acabaría teniendo sobre la estructura de la beneficencia, es la decisión de declarar públicos *“todos los establecimientos de beneficencia salvo aquellos que cumplan con el objeto de su fundación, se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares y cuya dirección y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el gobierno o a patronos designados por el fundador”* (Maza Zorrilla, 1987; p. 184). De esta forma

se estableció una delimitación clara entre beneficencia pública y privada (Maza Zorrilla, 1999).

Junto a las leyes de Beneficencia de 1822 y 1849 hubo una tercera medida legislativa, en principio orientada a resolver los problemas presupuestarios del Estado, que acabó siendo decisiva para la transformación definitiva del sistema de beneficencia en el siglo XIX. Esta medida fue la desamortización de Madoz de 1855, tras la cual muchas instituciones benéficas perdieron definitivamente la posibilidad de financiarse con sus rentas patrimoniales, ahora enajenadas, y pasaron a depender de las subvenciones públicas y del pago incierto de los intereses de la deuda. De esta forma, además del control y la vigilancia impuestos por las leyes de 1822 y 1849 sobre el conjunto de instituciones benéficas, muchas de ellas, tal como preveía la Ley de 1849, fueron declaradas públicas porque no podían autofinanciarse (Carasa, 1985; Maza Zorrilla, 1987, 1999; Comín, 1996). Según Carasa (1985), este proceso permitió a las administraciones públicas hacerse cargo de las instituciones más notables.

Durante el siglo XIX se produjo también un cambio en la estructura de la beneficencia. Los “hospitales tradicionales” que, desde la Edad Media, ofrecían ayudas indiscriminadas a cualquier tipo de pobres, fueron paulatinamente sustituidos por los hospicios. Éstos eran centros de reclusión que estaban pensados para evitar la mendicidad y problemas de orden público y, en la medida de lo posible, trataban de obligar a los pobres a trabajar. A diferencia de los “hospitales tradicionales”, los hospicios ofrecían “asistencia” a colectivos específicos. Así, a lo largo del siglo XIX (continuando con un proceso que se había iniciado en la Ilustración) se desarrollaron todo tipo de instituciones asilares como, por ejemplo, las casas de expósitos, las casas de niños huérfanos y desamparados, las casas de maternidad, los asilos de ancianos, o los asilos de inválidos (Maza Zorrilla, 1987, 1999; Carasa, 1985; Comín, 1996).

En materia de asistencia sanitaria, la *asistencia domiciliaria* fue afianzándose a lo largo del siglo XIX como alternativa al sistema hospitalario tradicional, aunque no sin dificultades. Ésta había empezado a desarrollarse en Madrid en 1778. El primer intento que hubo de extenderla a todo el ámbito nacional vino de la mano de la *Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias* de 3 de febrero de 1823, en la que se obligaba a todos los municipios a contratar los médicos necesarios para garantizar asistencia sanitaria a los pobres. Sin embargo, esta medida, aprobada durante los últimos meses del Trienio Constitucional, fue derogada poco tiempo después por Fernando VII, y no volvió a ser reestablecida hasta su muerte (Real

Decreto de 15 de octubre de 1836). Poco después, el Senado aprobó una regulación, el 28 de junio de 1838, donde se establecía que la atención hospitalaria tradicional debía reservarse sólo para los casos de mendigos y vagabundos que no pudiesen ser atendidos en sus casas y con sus familias. En la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855 volvió a estipularse la obligación de los municipios de contratar facultativos para garantizar la asistencia domiciliaria a los pobres (Maza Zorrilla, 1999; Muñoz Machado, 1995; Barrada, 2001).

No obstante, a pesar de este desarrollo legislativo, todo parece indicar que las consecuencias prácticas de estas medidas fueron muy limitadas. En 1891 se aprobó el *Reglamento para el servicio sanitario de los pueblos* (Real Decreto de 14 de junio). Como señaló en la exposición de motivos el entonces Ministro de Gobernación, Francisco Silvela, con esta normativa se pretendía hacer efectiva la aplicación de la Ley de Sanidad de 1855 en lo referente a la *asistencia sanitaria*. Desde entonces la beneficencia domiciliaria aumentó notablemente hasta convertirse, según Maza Zorrilla (1999), “*en el pilar clave de la acción social del consistorio respecto al vecindario pobre*” (p. 207-208). Así, en 1905 el número de beneficiarios de la asistencia sanitaria domiciliaria ascendía a 3.255.260 personas¹².

En contraste con esta intensa actividad reguladora, según Comín (1996), durante el periodo liberal se produjo una notable reducción del gasto público en beneficencia, debido a la “*despreocupación hacia la beneficencia por parte del Estado liberal*” (p. 261). En una línea similar, Carasa (1985) apunta que, entre 1860 y 1879-85, el porcentaje destinado a beneficencia en los presupuestos municipales cayó de un 5’6% a un 2’6%, mientras que en los presupuestos provinciales se pasó de un 35’5% a un 28’3% (p. 51). Según estos autores las causas de esta caída del gasto se encuentran en la prioridad que los liberales dieron al ahorro como instrumento de lucha contra la pobreza y a la preocupación que mostraron por los desincentivos al trabajo que teóricamente implicaban las ayudas benéficas.

En este sentido, durante la Restauración la beneficencia privada experimentó un claro resurgimiento. Si éste estuvo relacionado con la “*despreocupación liberal*” por los pobres es algo difícil de saber. Lo que sí es cierto es que, según Maza Zorrilla (1987, 1999), las autoridades trataron de impulsar la beneficencia privada como complemento a una beneficencia pública claramente insuficiente. La legislación se hizo más favorable

¹² *Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión. Memoria de la Dirección General de Administración.* Ministerio de Gobernación. Citado en Maza Zorrilla (1999), p. 207-208.

para el desarrollo de la beneficencia privada (básicamente eclesiástica) gracias a los Reales Decretos de 27 abril de 1875 y 27 de enero de 1885, y la Instrucción de 14 de marzo de 1899 *para el ejercicio del protectorado del gobierno en la Beneficencia particular*, en cuyo preámbulo, el entonces Ministro de Gobernación, Eduardo Dato, se refirió a la beneficencia privada como un “*orgullo de nuestra patria*” (citado en Maza Zorrilla, 1987; p. 191). No obstante, Comín (1996), por su parte, ha señalado que las mejores relaciones que en este periodo tuvieron la Iglesia y el Estado también debieron jugar un papel importante en ese proceso. El caso es que, bien entrado el siglo XX, la beneficencia privada seguía teniendo un peso considerable. En 1907 ésta mantenía alrededor de la mitad de los hospitales y hospicios existentes. Además, las instituciones privadas recibían más donaciones particulares que las instituciones benéficas públicas (Carasa, 1985). Incluso en los años 20 la beneficencia privada seguía teniendo un peso considerable, con más de 11.000 fundaciones benéficas a su cargo y un capital cercano a los 600 millones de pesetas (Maza Zorrilla, 1999; p. 226-229).

En definitiva, a lo largo del siglo XIX se produjo un proceso que pasó el control de la beneficencia a manos del Estado, primero a nivel municipal y más tarde a nivel provincial, pero que no llegó a sustituir por completo a la beneficencia privada, que a principios del siglo XX seguía siendo realmente importante, aunque sujeta a cierto control estatal. Las instituciones asistenciales propias del Antiguo Régimen, como los hospitales, que representaban una visión tradicional de la pobreza, fueron paulatinamente sustituidas por otras, como los hospicios, que tenían el objetivo de controlar la mendicidad y evitar los problemas de orden público y, en la medida de lo posible, obligar a los pobres a trabajar. Además, según Comín (1996) y Carasa (1985), los liberales destinaron cada vez menos recursos públicos a la beneficencia, convencidos de que los mejores instrumentos para combatir la pobreza eran el trabajo y el ahorro individual.

1.2.2. La aparición de los seguros sociales

Habitualmente, el origen de la política social moderna en España se ha vinculado con la aparición, a finales del siglo XIX, de corrientes ideológicas favorables a la intervención estatal, como el Krausismo, el catolicismo social o el conservadurismo canovista. Todas ellas tenían influencias del exterior, especialmente del socialismo de cátedra alemán y de las políticas sociales de Bismarck. El Krausismo se desarrolló en torno a la Institución Libre de Enseñanza, fundada en 1876. A pesar de su carácter

apolítico, ejerció una influencia notable sobre el partido liberal. Krausistas como Segismundo Moret desempeñaron un importante papel en el establecimiento de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) y, posteriormente, otros seguidores de esta corriente, como Canalejas, Buylla, y Adolfo Posada, tendrían un papel claramente hegemónico en las etapas iniciales del Instituto de Reformas Sociales (IRS). Al mismo tiempo, la publicación de la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII supuso la aceptación del hecho de que la caridad privada no era suficiente para solucionar los problemas sociales, y sirvió para desarrollar una actitud favorable a la intervención del Estado entre los núcleos católicos¹³. De hecho, antes de la creación del IRS estos grupos ya se habían mostrado bastante activos en los debates sobre cuestiones sociales. La publicación de la encíclica también permitió a los líderes conservadores como Cánovas del Castillo, claramente influenciado por la política social de Bismarck¹⁴, justificar la intervención estatal (Calle, 2004; Guillén, 1990; Martínez Quinteiro, 1990; Montero, 1988, 2004; Palacio, 1988, 2004a, 2004b; Soto, 1989; Velarde, 1990).

El primer paso hacia la institucionalización de la llamada “cuestión social” fue la creación, en 1883, de la *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo* (Real Decreto de 5 de diciembre). Esta comisión fue creada por el gobierno liberal presidido por Posada Herrera. Sin embargo, los liberales buscaron rápidamente la colaboración de los conservadores y, de hecho, Cánovas del Castillo sería nombrado presidente de la Comisión, lo que según Calle (2004) pone de manifiesto que los políticos de la Restauración se planteaban “*la cuestión social como una cuestión de Estado, al margen de las vicisitudes partidistas*” (p. 41). Más tarde, tras la reforma de 1890, esta comisión pasó a llamarse Comisión de Reformas Sociales (CRS), nombre con el que habitualmente se conoce.

El fundador de la CRS, como se indicaba más arriba, fue Segismundo Moret, Ministro de Gobernación en 1883, aunque el verdadero motor de la comisión fue Gumersindo de Azcárate, un republicano histórico que posteriormente sería presidente

¹³ La encíclica *Rerum Novarum* implicó la aceptación por parte de la Iglesia de que el principal responsable de la política social era el Estado, consolidándose de alguna manera la *estatalización* de la política social iniciada por los liberales en el siglo XIX. De hecho, las reticencias que hasta ese momento había mostrado la Iglesia ante la intervención estatal no eran tanto una oposición a la protección social como al hecho de que fuese el Estado quien se encargase de ella (Montero 2004, p. 105-106). La encíclica también favoreció el desarrollo de los sindicatos católicos. Sin embargo, éstos tuvieron escaso arraigo, especialmente si los comparamos con la UGT y la CNT, aunque no se puede decir lo mismo del movimiento cooperativo de pequeños propietarios que se desarrolló en torno a la Confederación Católico Agraria (CONCA), ampliamente implantada e influyente especialmente en la meseta norte (Montero, 2004).

¹⁴ En el discurso de apertura del curso 1890-91 en el Ateneo de Madrid, Cánovas del Castillo se mostró abiertamente favorable al intervencionismo estatal inspirado en las políticas de Bismarck. Véase Velarde (1990) y Montero (1988).

del Instituto de Reformas Sociales. El objetivo esencial de la CRS era estudiar y proponer soluciones para mejorar el bienestar de la clase obrera. El trabajo más importante que ésta llevó a cabo fue la *Información oral y escrita* que recogía los resultados de una encuesta, a partir de un cuestionario de doscientas veintitrés preguntas elaborado por Azcárate¹⁵. El objetivo de la encuesta era conocer la realidad social y económica de los trabajadores. Para su elaboración se debían crear comisiones en cada una de las provincias de la geografía española. Sin embargo, finalmente solo se publicaron los informes de las comisiones de Madrid en 1889 y 1890, los de Valencia en 1891, los de Alicante, Ávila, Badajoz, Burgos y Cáceres en 1892, y los de La Coruña, Jaén, Navarra, Oviedo, Palencia y Vizcaya en 1893¹⁶ (Calle, 2004; Palacio, 1988).

La participación de los trabajadores en esta primera experiencia institucional fue muy limitada. Anarquistas y socialistas rechazaron el proyecto desde posiciones revolucionarias por considerarlo una muestra más del reformismo burgués. Los anarquistas sencillamente no participaron en las *informaciones* organizadas por la CRS, mientras que los socialistas las utilizaron como plataforma política para manifestar su oposición al proyecto y dar a conocer su programa. Tan solo algunos obreros de oficios y varias asociaciones mutuas y cooperativas, en muchos casos dirigidas por reformistas Krausistas o por católicos sociales, colaboraron con la CRS. Los empresarios, por su parte, mostraron una actitud de clara indiferencia, y la participación de profesionales liberales, como médicos, profesores, ingenieros o jueces y abogados, que se esperaba que hiciesen aportaciones sobre posibles soluciones a los problemas sociales, también estuvo por debajo de la esperada. Pese a todo, la Comisión de Reformas Sociales supuso el reconocimiento institucional de la existencia del “problema social” (Calle, 2004).

En ese contexto, en 1900 se aprobó la Ley de Accidentes de Trabajo. Como ha señalado Comín (1996) esta fue la encargada de abrir el camino de los seguros sociales en España. Tras su aprobación, las empresas pasaron a ser responsables de los accidentes de sus empleados en el puesto de trabajo. En caso de accidente la ley les

¹⁵ Otros trabajos importantes de la CRS fueron “*los proyectos de ley de responsabilidad industrial, tribunales industriales, consejos de conciliación y contrato de trabajo. En octubre de 1899 Eduardo Dato le envía los proyectos de ley de trabajo de mujeres y niños, descanso dominical y de niños dedicados habitualmente a la mendicidad o abandonados por sus padres, para que los informe. El Ministerio de Estado le remite, en 1901, un anteproyecto de ley sobre emigración, destinado fundamentalmente a evitar los abusos de los contratistas de emigrantes. Aprobadas las leyes de trabajo de mujeres y niños y de accidentes de trabajo se le encomienda la tarea de elaborar los reglamentos para la puesta en práctica de dichas leyes (...) finalmente, el año 1902, el ministro de gobernación, Moret, le encarga la apertura de un nuevo proceso informativo sobre Las condiciones de vida de los trabajadores del campo en Extremadura y Andalucía*”, citado en Calle (2004), pp. 67-68.

¹⁶ Dichos informes fueron publicados de nuevo por el Ministerio de Trabajo en una edición facsímil en 1986.

obligaba a mantener una parte del salario del trabajador y a pagar indemnizaciones si éste derivaba en invalidez o muerte. El seguro de accidentes no era todavía obligatorio, sino que se trataba de un seguro voluntario que los empresarios podían suscribir con una compañía de seguros (mutua o por acciones) con la única condición de que estuviese autorizada por el gobierno. De esta forma se favoreció la aparición las mutuas patronales de accidentes (Bibiloni y Pons, 1999). No obstante, el impacto de esta ley fue muy limitado, ya que las prestaciones fueron muy bajas y los incumplimientos y los retrasos en el pago de las mismas fueron habituales (Silvestre y Pons, 2010).

Poco después, en 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales (Real Decreto de 23 de abril) que, de alguna manera, venía a sustituir a la CRS. En gran medida, el IRS recogía los objetivos y características del proyecto de Instituto de Trabajo elaborado por Canalejas en 1902. Como ya se ha indicado, en sus inicios el Krausismo fue hegemónico en la dirección del instituto, con Azcárate como presidente y Buylla y Posada como jefes de las secciones de Legislación e Información Bibliográfica y la de Estadística, respectivamente. No obstante, en el Instituto también participaron liberales, conservadores y católicos-sociales. En líneas generales, los objetivos del IRS eran impulsar la legislación social y laboral y vigilar su aplicación. Para ello se organizó una sección de estadística, que debía ayudar a profundizar en el conocimiento científico de la realidad social. Se prestó mucha atención al desarrollo de la política social en otros países europeos y se dotó al Instituto de un eficaz aparato de difusión y propaganda que (básicamente a partir de publicaciones periódicas y un boletín mensual) daba a conocer las propuestas y actividades del IRS (Palacio, 1988, 2004a, 2004b; Soto, 1989).

Una novedad importante del IRS es que trató de favorecer el diálogo social. Tanto en los órganos centrales del instituto como en las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales estaba previsto que participasen vocales de representación patronal y obrera. Sin embargo, la representación patronal fue realmente escasa, debido en parte a la falta de tradición asociativa entre los grupos empresariales españoles. En lo que se refiere a la representación obrera, la CNT se mantuvo al margen del proyecto, y la dirección del instituto consideró que los sindicatos católicos-sociales no eran representantes genuinos de los trabajadores, debido a su carácter de asociaciones interclasistas. En consecuencia, les negó la posibilidad de participar como representantes obreros¹⁷. Ello hizo que la representación de los trabajadores estuviese

¹⁷ Desde el punto de vista krausista-institucionista el objetivo del IRS era que clases sociales enfrentadas, aunque no necesariamente antagónicas, resolviesen sus conflictos de forma democrática. Para ello era

casi exclusivamente a cargo de la UGT, ya que esta vez los socialistas se mostraron más propensos a aceptar el programa reformista del Instituto.

No obstante, el IRS tuvo un éxito muy limitado en la intermediación de conflictos laborales (Meana, 2006). Quizás ello se debiese, en parte, a la falta de representatividad del Instituto. En cambio, éste desempeñó una importante labor como asesor del gobierno y en la elaboración de estadísticas. De hecho, fue el propio instituto el que promovió la *Conferencia sobre Previsión Popular*, que se celebró en Madrid el año 1904 y sentó las bases para la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), inspirado, en gran medida, en la propuesta de Josep Maluquer i Salvador de crear una *Caja Nacional de Seguros Populares*. El propio IRS se encargó de la elaboración definitiva del proyecto de ley que establecería el INP en febrero de 1908.

El objetivo del INP era gestionar el llamado Retiro Obrero, siguiendo un sistema de *libertad subsidiada*, que en la práctica no era más que un seguro voluntario subvencionado. En él los trabajadores se afiliaban libremente a una asociación mutua o una caja de pensiones y, posteriormente, el Estado subvencionaba (bonificaba según la terminología de la época) el ahorro de los propios trabajadores. Para ello se dotó al INP de un capital fundacional de 500.000 pesetas, y una subvención anual mínima de 125.000 pesetas. La bonificación del Estado debía tener un importe igual a la cantidad que los trabajadores hubiesen aportado previamente, pero tenía un límite máximo de una peseta mensual. Únicamente los trabajadores con unos ingresos inferiores a las 3.000 pesetas anuales podían acogerse a los beneficios del seguro. Se trataba, por tanto, de un sistema de seguro no universal y de carácter contributivo, en el que las prestaciones se calculaban a partir de en las cuotas de los afiliados (Cuesta, 1988; Elu, 2006). A principios del siglo XX, los defensores de los seguros sociales veían en ellos un mecanismo económico capaz de resolver los problemas de inseguridad económica más apremiantes y que, además, tenía la virtud de implicar a los afectados (mediante las cuotas que debían pagar) en la solución del problema, fomentando los valores liberales del trabajo, el ahorro y la previsión. Sin embargo, el retiro obrero tuvo un éxito muy limitado debido a su carácter voluntario (Comín, 1996).

necesario que cada grupo social pudiese expresar sus puntos de vista, reivindicaciones y propuestas de forma independiente. Como los sindicatos católicos eran interclasistas, desde el Instituto se temía que éstos no reflejasen con fidelidad el sentir de la clase obrera (véase Palacio 2004a). Por otro lado, Montero (2004) ha señalado que la decisión de no incluir a los sindicatos católicos entre la representación obrera limitó la presencia de los católicos-sociales a la representación patronal, donde cabe destacar la presencia de personajes como Eduardo Dato.

Igual que había sucedido con el IRS, el INP se mantuvo al margen de las disputas partidistas. En él participaron hombres provenientes tanto del catolicismo-social como del krausismo¹⁸. Muchos de ellos participaban también en el IRS y en organizaciones no estatales como la *Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores* (sección española), que también aspiraba a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. De alguna manera, ello pone de manifiesto la dependencia que el proceso de *reforma social* tenía de personas concretas (Cuesta, 1988).

Siguiendo en parte la línea iniciada por el IRS, el INP contaba con un órgano de representación de los agentes sociales, inicialmente llamado Comisión Permanente Asesora Patronal y Obrera que tras la reorganización de marzo de 1922 pasó a llamarse Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera (CANPO). La representación patronal corrió a cargo de organizaciones como la Confederación Patronal española, la Confederación Gremial, el Fomento del Trabajo Nacional, los patronos agrarios y la Asociación de Armadores de Buques de pesca. En general, las asociaciones patronales mostraron su oposición a la intervención estatal y especialmente a los seguros sociales obligatorios¹⁹. Por el lado de los trabajadores, igual que había sucedido anteriormente en el IRS, los socialistas son los que más activamente participaron en el INP. Los católicos-sociales apoyaron la política de previsión social, pero no hicieron demasiado por extenderla en el ámbito rural, donde tenían un importante arraigo social, y los anarquistas rechazaron participar en el INP (Cuesta, 1988).

Guillén (1990) considera que el desarrollo ideológico experimentado por las elites intelectuales del país y la aparición de las corrientes reformistas antes mencionadas es suficiente para explicar las medidas sociales aprobadas en el periodo anterior a la I Guerra Mundial. Según esta autora, el movimiento obrero debió jugar un papel poco importante ya que, al menos antes de la I Guerra Mundial, éste era muy débil y no tenía capacidad de presión. De la misma manera, asegura, la implantación

¹⁸ Sobre los hombres que dirigieron el INP y sus orientaciones políticas y filosóficas puede verse Martínez Quinteiro (1988). Montero (2004) ha señalado que la participación de los católicos sociales en el INP fue mayor que la que éstos habían tenido en el IRS, en parte porque, como vimos anteriormente, fueron excluidos de la representación obrera en el IRS, pero también porque el programa del INP (protección social de la familia mediante los seguros de vejez y maternidad, promoción de los valores del ahorro y la previsión, el fomento de la vivienda de propiedad, o el principio de la subsidiariedad frente a la obligatoriedad) era más acorde con su ideología.

¹⁹ Sin embargo, los empresarios no fueron los únicos que se opusieron a los seguros sociales. Según Montero (1988) es muy posible que las compañías extranjeras de seguros mercantiles estuviesen detrás de las críticas que se formularon a la introducción del seguro de accidentes en 1900. Asimismo, Cuesta (1988) ha mostrado cómo las compañías de seguros mercantiles se opusieron a los seguros sociales obligatorios en la Conferencia de 1922 (vid. infra), aunque simultáneamente trataron de incorporarse como entidades colaboradoras en la administración de dichos seguros obligatorios.

del sufragio universal masculino en 1890 debió tener un impacto poco significativo. El motivo es que el sistema político de la Restauración permitió a los dirigentes políticos permanecer al margen de la sociedad civil y los grupos de presión interesados en el desarrollo de los seguros sociales gracias al caciquismo, la corrupción y la falsificación de los resultados. Por último, Guillén (1990) también ha descartado que el desarrollo económico hubiese sido un impulso para el desarrollo de los seguros sociales, al menos en sus etapas iniciales, ya que en términos comparativos el desarrollo industrial en España fue más lento que en el resto de Europa. La introducción de los primeros programas sociales se habría debido, por tanto, según esta autora, al desarrollo de un clima ideológico favorable a las reformas sociales entre las élites políticas de la Restauración. Muchos liberales eran o estaban influenciados por los intelectuales Krausistas, mientras que los conservadores, al ser católicos en su mayoría, siguieron las nuevas orientaciones de la Iglesia en materia de política social a partir de la publicación de la encíclica *Rerum Novarum*.

Otros autores, en cambio, han concedido mayor protagonismo a la presión ejercida por el movimiento obrero. Castillo y Montero (2008) sostienen que el viraje hacia un mayor intervencionismo que se observa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se explica por el desastre del 98 y el rápido crecimiento del movimiento obrero. En una línea similar Martínez Quinteiro (1990) afirma que “*la cronología de la nueva política social del Estado indica como posible causa fundamental del fenómeno, el impacto doble de la crisis finisecular del XIX, social y política, con su cortejo de agitación de los trabajadores y de críticas y protestas de las clases medias*”(p. 248). Aunque el desarrollo de la política social fue en gran medida una iniciativa de la élite política, parece que, en parte, pretendía amortiguar la presión del movimiento obrero²⁰. No deja de ser significativo en ese sentido que en marzo de 1910, poco después de la Semana Trágica, el gobierno aprobase un nuevo decreto encargando al INP la preparación de un anteproyecto de ley para extender los seguros sociales a los riesgos de invalidez (por causa de accidente, enfermedad, o maternidad), vida y paro. No obstante, a pesar de que se iniciaron algunos trabajos preparatorios, ninguno de estos programas llegó a ponerse en funcionamiento antes de la I Guerra Mundial.

²⁰ Palacio (1988, 2004a, 2004b) y Gabriel Sirvent (2004) también han señalado la importancia del auge del movimiento obrero como factor de desarrollo de la política social, y los seguros sociales en particular.

1.2.3. La lenta consolidación de los seguros sociales, 1914-1936

La I Guerra Mundial supuso un impulso para el desarrollo de las políticas de protección social en la mayoría de países europeos, y España no fue una excepción en ese sentido (Cuesta, 1988; Martínez Quinteiro, 1990)²¹. A pesar de que no fue un país beligerante y de que, a diferencia de otros países europeos, no sufrió directamente el impacto del conflicto, sí que participó en las profundas convulsiones políticas que iban a sacudir la Europa de la posguerra (Malefakis, 1971). Así, el periodo 1916-1920 se caracterizó en España por una intensa conflictividad social, que estalló en diciembre de 1916, iniciándose un movimiento huelguístico que fue en constante aumento hasta 1920, especialmente a partir de la huelga general que se organizó a escala nacional en agosto de 1917 (Silvestre, 2003; Soto, 1991).

Como respuesta a esta creciente conflictividad social, el Vizconde de Eza, Ministro de Fomento del Gobierno conservador de Eduardo Dato, aprobó en 1917 un Real Decreto organizando una Conferencia de Seguros Sociales. El propio Vizconde de Eza expuso claramente, en la introducción del decreto, los motivos de esta convocatoria:

“Uno de los más tristes resultados de la pavorosa guerra actual es la paralización en que ha sumido a los estudios sociales (...) sin embargo, los problemas siguen en pie, rígidos, enhiestos, advirtiéndose la agravación que habrán de sufrir el día de la paz, cuando el fortalecimiento en las clases trabajadoras de su influencia política y económica se contraponga a la obra inmensa de reconstrucción del capital (...) De aquí que esta serie de problemas [sociales] comprenda los que no pueden aplazarse en su estudio”
(Real Decreto de 29 de julio de 1917).

Junto a la presión ejercida por el movimiento obrero en este periodo, Guillén (1990) considera que el rápido cambio estructural que experimentó la economía española durante la I Guerra Mundial también pudo favorecer el avance de la legislación social en este periodo²². En cualquier caso, en la Conferencia se debían

²¹ Comín (1996) considera que el impacto de la I Guerra Mundial fue menor en España que en otros países europeos. Aún así, como veremos, también en nuestro país se produjeron avances significativos en la política social durante los años de la guerra y la inmediata posguerra.

²² En una línea similar Gabriel Sirvent (2004) ha señalado que una de las causas que explican el retraso en el desarrollo de la política social en España es que el porcentaje de población ocupada en la agricultura seguía siendo muy elevado a principios del siglo XX. De modo más general, Castillo y Montero (2008) aseguran que “es sabido que la existencia de tales leyes [sociales] y su eficacia en la aplicación están en

tratar las medidas adecuadas para establecer, con carácter obligatorio, los seguros de accidentes de trabajo, vejez, enfermedad, maternidad y paro. Martínez Quinteiro (1990) considera que, en parte, ésta no fue más que una operación de marketing que pretendía tranquilizar a los trabajadores y sondear a los empresarios, pero que implicó un cambio importante ya que, al menos formalmente, supuso la aceptación de los seguros obligatorios. De hecho, en los debates de la Conferencia, claramente condicionados por el clima de conflictividad social en que vivía el país, no aparecieron las polémicas habituales sobre la obligatoriedad del seguro. A pesar de ciertas reticencias que mostraron los representantes de la patronal catalana vinculados al Fomento del Trabajo Nacional, el consenso sobre la conveniencia del seguro obligatorio fue la nota dominante (Cuesta, 1988; Martínez Quinteiro, 1990)

Como resultado, en 1919 el Retiro Obrero pasó a ser obligatorio, dando lugar a lo que Comín (1996) ha llamado la era de los seguros sociales obligatorios. Los beneficiarios del Retiro Obrero Obligatorio (ROO) serían los asalariados con unos ingresos anuales por debajo de las 4.000 pesetas, y, para evitar la oposición de los trabajadores, se decidió que inicialmente la financiación correría a cargo únicamente de las aportaciones empresariales y del Estado (Elu, 2006). Sin embargo, el clima de consenso que se había respirado durante la conferencia se esfumó en cuanto se aprobó el decreto. En el segundo congreso de la Confederación Patronal española, celebrado en Barcelona entre los días 20 y 26 de octubre de 1919, algunos empresarios ya mostraron sus reticencias ante el ROO, aunque en general se acordó aceptar “*los sacrificios que sean compatibles con las posibilidades de la producción*”²³, y en la Memoria de 1920-1921 el Fomento del Trabajo Nacional se mostró muy crítico con el seguro obligatorio de jubilación (Cuesta, 1988). De hecho, los seguros de paro, enfermedad y maternidad que también se habían tratado en la Conferencia de 1917 no llegarían a hacerse obligatorios hasta mucho tiempo después.

En el caso del seguro de paro, en marzo de 1919 el gobierno aprobó la concesión de subvenciones a las entidades que cubriesen el riesgo de desempleo, pero esta medida fue derogada poco después por falta de presupuesto. Ese mismo año, el gobierno encargó al INP un anteproyecto de ley para crear un seguro de desempleo, pero las discrepancias entre empresarios y trabajadores en el seno del INP retrasaron su elaboración. Dada esta situación, el gobierno decidió aprobar en la Ley de Presupuestos de 1922 un Fondo de Paro con el que subvencionar a los sindicatos y mutuas que

estrecha relación con el grado de desarrollo industrial alcanzado por un país -pues a paliar los males por él producidos se destinan- y de la presión social existente -en especial obrera-” (p. 19).

²³ Citado en Cuesta (1988), p. 71.

ofreciesen a sus socios el seguro de desempleo. Finalmente, ante el persistente retraso del INP, y presionado por la situación de conflictividad social, el entonces Ministro de Trabajo, Joaquín Chapaprieta, presentó en 1923 un proyecto de seguro obligatorio. Sin embargo, éste no llegó a ser aprobado. La dictadura de Primo de Rivera retiró el proyecto y paralizó los debates en el seno del INP (Espuelas, 2010).

El seguro de maternidad, por su parte, permaneció en el olvido hasta 1922. El 13 de julio de ese año España ratificó los convenios de la Conferencia de Washington relativos a la previsión en caso de maternidad. Días después, en la Ley de Presupuestos de 26 de julio de 1922 se aprobó conceder un crédito de 100.000 pesetas al Ministerio de Trabajo para que estableciese un *sistema de seguros de maternidad*. El objetivo era cumplir los compromisos internacionales que implicaba la ratificación mencionada. En el marco de la Conferencia de Barcelona de 1922 (una nueva conferencia organizada por el gobierno) se propuso introducir simultáneamente, unificados en un único proyecto de seguro, los seguros de maternidad, enfermedad e invalidez. Ésta era la práctica habitual en muchos países europeos, y por supuesto, el seguro debía ser obligatorio²⁴. De hecho, la conferencia no contó con representación patronal, como forma de protesta de los empresarios porque la obligatoriedad estaba ya aceptada de antemano, herencia de los acuerdos de la conferencia de 1917 (Cuesta, 1988).

No obstante, en 1923 el gobierno descartó la posibilidad de crear un seguro de salud unificado. Consideraba que el coste sería demasiado alto y que no existía la infraestructura necesaria. En consecuencia encargó al INP un proyecto independiente de seguro de maternidad, pero éste tampoco se aplicó. El gobierno se limitó a crear un *subsidio de maternidad* (Real Decreto de 21 de agosto de 1923), de acuerdo con el cual, en caso de alumbramiento, el Estado concedía un subsidio de 50 pesetas. Éste no se cobraba directamente, sino a través de la mutualidad donde la trabajadora estuviese afiliada, y tenían derecho a él todas las mujeres afiliadas al Retiro Obrero (Pons, 2010a).

En 1924, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se suprimió el IRS (Real Decreto de 9 de junio de 1924). Sin embargo, el INP no corrió la misma suerte y siguió en funcionamiento. Tampoco se eliminaron los seguros que existían con anterioridad: el seguro de accidentes y el Retiro Obrero Obligatorio continuaron funcionando durante este periodo, y lo mismo puede decirse del *subsidio de maternidad*. No

²⁴ De hecho la conferencia no contó con representación patronal como forma de protesta porque la obligatoriedad estaba ya aceptada de ante mano, herencia de los acuerdos de la conferencia de 1917. Véase Cuesta (1988).

obstante, la Dictadura sí que frenó el impulso que había caracterizado los años inmediatamente anteriores y se paralizaron los proyectos del seguro de desempleo y del seguro de maternidad que estaban en marcha desde 1919 y 1922 respectivamente (Cuesta, 2008). Según Comín (1996) ello se explica porque “*la pacificación social se logró por medios muy distintos a los del consenso político*” (p. 272). En cambio, Velarde (1990) considera que la prosperidad económica de los primeros años de la Dictadura pudo haber atenuado la necesidad del seguro de desempleo. En cualquier caso, únicamente cuando el régimen empezó a dar muestras de debilidad, a partir de 1928, se retomaron el proyecto del seguro de maternidad y el proyecto del seguro de desempleo. Finalmente el 22 de marzo de 1929 se aprobó el seguro obligatorio de maternidad, pero éste no entró en funcionamiento hasta la llegada de la República en 1931.

La legislación experimentó, de hecho, un impulso considerable durante el periodo republicano, especialmente durante el primer bienio del nuevo régimen, durante el cual la presencia socialista en el gobierno debió ser determinante (Samaniego, 1988; Balcells, 1971). Antes incluso de las Elecciones Generales de 28 de junio de 1931, el Gobierno Provisional aprobó una gran cantidad de decretos sobre política social que en su mayoría fueron convertidos en ley el 9 de septiembre de 1931²⁵. Asimismo, en diversos artículos de la Constitución se reconoció el derecho a la protección social. El artículo 46 es un ejemplo de ello:

“La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte” (art. 46, Constitución de la República española)²⁶.

En consecuencia, se introdujeron nuevos seguros sociales como el seguro obligatorio de maternidad. Como vimos anteriormente, éste fue aprobado en 1929 pero no entró en funcionamiento hasta el 1 de octubre de 1931. También se introdujo el seguro

²⁵ Una descripción detallada de esta ingente obra legislativa puede verse en *Labor realizada desde la proclamación de la República hasta el 8 de septiembre de 1932*, Ministerio de Trabajo y Previsión social, Madrid, 1932.

²⁶ Otros ejemplos son el artículo 1º donde se decía que: “*España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia*”, sin duda un primer indicio de la influencia política que había adquirido el movimiento obrero. Más adelante, en el Título III sobre derechos y deberes de los españoles, capítulo segundo, artículo 43, se decía: “*El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia*”. En el artículo 47: “*La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre (...) indemnización por pérdida de cosechas, (...) cajas de previsión (...). La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores*”.

voluntario de desempleo (decreto de 25 de mayo de 1931). De esta forma el Estado empezó a subvencionar, a través de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, a las mutuas y asociaciones que practicaban la previsión contra el paro. También se mejoraron algunos de los seguros ya existentes como el de accidentes, que se hizo obligatorio (aunque se permitió a los empresarios elegir entre asegurarse en las compañías de seguros mercantiles, las mutuas patronales o en la recién creada Caja Nacional de Accidentes de Trabajo), se amplió su cobertura a los trabajadores agrícolas hasta entonces excluidos del seguro, y se creó un fondo de garantía (Silvestre y Pons, 2010; Samaniego, 1988; Barrada, 1999).

Por otro lado, el 13 de junio de 1936 se aprobó la Ley de Bases de enfermedades profesionales, en la que se preveía crear un seguro para prevenir los riesgos relativos a este tipo de enfermedades, aunque el estallido de la Guerra Civil impidió la aplicación de este proyecto (Velarde, 1990). Asimismo, el gobierno hizo muchos esfuerzos en materia de asistencia sanitaria. Según Velarde (1990) el gasto sanitario pasó de representar un 2% de los gastos totales del Estado en 1924 a un 5% en 1935 (p. 200). De hecho, fue durante la II República cuando se dieron los primeros intentos de crear un Ministerio de Sanidad (Samaniego, 1988).

Por último, destaca el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales, que fue encargado al INP por orden de 10 de mayo de 1932. Este proyecto debía englobar dos de los seguros ya existentes (vejez y maternidad) junto con otros nuevos (enfermedad, invalidez y muerte). Estaba previsto establecer una cuota única para todos los seguros. Los beneficiarios serían los trabajadores asalariados con un nivel de renta inferior a las 6.000 pesetas anuales y los autónomos que (cumpliendo los mismos requisitos económicos) se afiliaran al seguro voluntariamente. La financiación sería tripartita y debía correr a cargo de las aportaciones de trabajadores, empresarios y el Estado. Las prestaciones económicas de los diferentes seguros se calcularían a partir de las cuotas de los afiliados, con complementos extraordinarios en caso de cargas familiares. Las prestaciones sanitarias en caso de enfermedad (que además serían extensibles a todos los miembros de la familia) serían las mismas para todos los asegurados. El debate parlamentario del proyecto comenzó en julio de 1936. Sin embargo, éste no pudo llegar a ser aprobado antes del Golpe de Estado de ese mismo mes y la Guerra Civil que desencadenó (Pons, 2010a; Samaniego, 1988).

En cualquier caso, las diferentes iniciativas que se llevaron a cabo durante el periodo republicano estaban en la línea que tradicionalmente había venido

proponiendo el INP, es decir, se trataba de seguros que, independientemente de si eran obligatorios o voluntarios, eran contributivos y no universales (aunque durante el periodo republicano se amplió la cobertura a un mayor número de beneficiarios en varios seguros). Sin embargo, a pesar del impulso que supuso el periodo republicano, en el momento de iniciarse la Guerra Civil el desarrollo de los seguros sociales era aún muy limitado. Los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y de maternidad llevaban muy poco tiempo funcionando. El seguro voluntario de desempleo apenas consiguió arrancar algunas subvenciones al presupuesto del Estado y, en número de afiliados, tuvo un impacto muy moderado (Espuelas, 2010). Y, seguramente, la carencia más importante del periodo es que el seguro de enfermedad (que estaba dentro del proyecto de seguros unificados) no llegó a ser introducido.

1.2.4. La protección social durante el franquismo, 1939-1963

Las primeras actuaciones de política social del régimen franquista se produjeron en el ámbito de la beneficencia. Así, durante la Guerra Civil creó el Auxilio Social, que inicialmente se llamó Auxilio de Invierno. Su objetivo era cubrir las necesidades sociales provocadas por la guerra en el bando de los sublevados. Posteriormente, a medida que el ejército de Franco fue ganando terreno, el Auxilio pasó a cumplir una labor de propaganda en las zonas “liberadas” mediante actividades como los repartos de pan y los comedores públicos. Una vez acabada la guerra el Auxilio Social continuó desarrollando sus actividades de asistencia social en paralelo a la beneficencia tradicional, aunque éstas estuvieron marcadas por un fuerte componente político y propagandístico (Cenarro, 2006).

En lo que se refiere a la política de mantenimiento de rentas, tras la Guerra Civil, los seguros sociales obligatorios no universales continuaron siendo el principal instrumento de protección social, y el INP continuó siendo la institución encargada de la gestión y el desarrollo de los seguros sociales, aunque sufrió modificaciones importantes que tenían como objetivo incrementar el control político del Estado y eliminar la participación de empresarios y trabajadores a través de asociaciones libres e independientes (Guillén, 2000). En cualquier caso, la mayoría de los seguros sociales creados antes de la Guerra Civil continuaron funcionando. Únicamente se suprimió el seguro voluntario de desempleo y se abandonó el proyecto de unificación de los seguros sociales republicano, pero también se crearon seguros nuevos o se reformaron los existentes.

La primera medida aprobada en ese sentido fue la creación del Régimen de Subsidios Familiares, que de hecho se aprobó antes incluso de finalizar la Guerra Civil (Ley de 8 de julio de 1938, y reglamento de 20 de octubre de 1938). Su objetivo era ofrecer prestaciones económicas por hijo a cargo a partir del segundo. La cuantía de las prestaciones aumentaba progresivamente en función del número de hijos. Inicialmente fue destinado a todos los trabajadores asalariados, incluidos los funcionarios (aunque éstos fueron excluidos posteriormente y pasaron a ser protegidos por regímenes específicos). La financiación debía correr exclusivamente a cargo de empresarios y trabajadores (Barrada, 1999). Según Velarde (1990), España fue uno de los primeros países europeos en introducir este tipo de seguro, posiblemente debido a la influencia de la doctrina social de la Iglesia. Guillén (2000), por su parte, considera que la ideología poblacionista del régimen debió desempeñar un papel importante a la hora de configurar su política familiar.

En 1939 el Retiro Obrero Obligatorio fue sustituido por el Subsidio de Vejez e Invalidez (ley de 1 de septiembre de 1939, y Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo el 2 de febrero de 1940). El sistema de gestión dejó de ser un sistema de capitalización para pasar a ser un sistema de reparto. Las pensiones de jubilación pasaron a ser de cuantía fija (establecida inicialmente en 90 pesetas mensuales, aunque estuvo sometida a revisiones sucesivas). La financiación corría a cargo de las cuotas patronales y de unas reducidas subvenciones del Estado, lo que implicaba el abandono de la financiación tripartita del Retiro Obrero. Inicialmente los beneficiarios eran los trabajadores asalariados de la industria con ingresos por debajo de cierto umbral de renta, pero en 1943 se amplió la cobertura a los trabajadores de la agricultura. Asimismo, a partir de 1943 la invalidez también pasó a estar cubierta, pero con una concepción muy restringida de la misma, entendida como “vejez prematura” o “desgaste prematuro del organismo” (Velarde, 1990). En 1947 el Subsidio de Vejez e Invalidez se convirtió en Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Éste mantuvo el sistema de reparto como sistema de gestión, pero su financiación dejó de estar a cargo exclusivamente de las cuotas empresariales más las subvenciones el Estado, y se añadieron las cuotas de los trabajadores. Se regularon mejor las condiciones de acceso a las pensiones de invalidez, y a partir de 1956 se introdujeron las pensiones de viudedad como nueva prestación del SOVI (Barrada, 1999, Velarde, 1990).

Una de las medidas más conocidas y posiblemente más importantes del franquismo fue la introducción del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), cuya

creación había sido permanente aplazada desde la Conferencia de Seguros Sociales de 1922. Se aprobó en 1942, pero no entró en funcionamiento hasta el 1 de septiembre de 1944. Siguiendo la tradición del periodo de preguerra, se trataba de un seguro profesional no universal. Inicialmente, únicamente fueron beneficiarios los trabajadores asalariados fijos de la industria por debajo de cierto umbral de renta, mientras que los trabajadores agrícolas fueron incorporados en 1953 y los trabajadores eventuales en 1958. Sus prestaciones incluían asistencia sanitaria y mantenimiento de rentas en caso de enfermedad común. Sin embargo, la dificultad que entrañaba la puesta en marcha del seguro, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones de asistencia sanitaria, hizo que su implantación se dividiera en tres etapas.

En la primera etapa se ofrecieron solamente prestaciones de medicina general y asistencia farmacéutica, junto con las prestaciones económicas. En la segunda etapa, que comenzó en 1947, se empezaron a ofrecer las especialidades de cirugía general, hospitalización quirúrgica, oftalmología, otorrinolaringología, radiología, laboratorio de análisis clínicos y servicio de practicantes. Finalmente, en la tercera etapa, que comenzó en 1948, se incluyeron el resto de especialidades y servicios. Además, en esta tercera etapa el antiguo seguro obligatorio de maternidad quedó definitivamente incluido en el nuevo seguro de enfermedad. Por otro lado, para poder ofrecer correctamente las prestaciones de asistencia sanitaria se preparó un Plan Nacional de Instalaciones Sanitarias, con el objetivo de crear instalaciones sanitarias propias. Sin embargo, las realizaciones en ese sentido fueron muy limitadas. En 1963 el INP no poseía más que un 9,1% del total de camas hospitalarias del país, lo que obligó al INP a depender de las entidades privadas y ofrecer bajo el régimen de conciertos muchos de los servicios sanitarios cubiertos por el seguro (Guillén, 2000; Barrada, 1999).

En 1948 se unificó la afiliación al SOVI, el Régimen de Subsidios Familiares y el SOE. Desde entonces pasaron a denominarse Seguros Sociales Unificados, pero la gestión continuó siendo independiente. Al margen de estos seguros, en 1941 se había creado el seguro de silicosis, que pasó a ser gestionado por la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo. En 1947 éste se extendió a otras enfermedades profesionales, y se creó, en el seno del INP, el Seguro de Enfermedades Profesionales. Llama la atención que este seguro no se aplicase hasta finales de los años 40, teniendo en cuenta que en junio de 1936 el gobierno de la República aprobó una Ley de Bases de enfermedades profesionales. No obstante, el seguro que más tiempo tardó en ser aprobado fue el seguro de desempleo. Como se ha indicado, el seguro voluntario subvencionado aprobado durante la II República fue abolido tras la Guerra Civil.

Únicamente en 1954 se aprobó un curioso Seguro de Paro Tecnológico que tan sólo cubría el desempleo provocado por innovaciones tecnológicas autorizadas por el gobierno. Ese mismo año se aprobó el Subsidio de Paro en la industria de Géneros de Punto. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1961 para que se crease el Seguro Nacional de Desempleo.

Es difícil determinar las causas de este retraso. En el caso del desempleo, la política social franquista mostró una clara preferencia por la regulación del mercado de trabajo²⁷. Sin embargo, parece excesivo pensar, como hace Velarde (1990), que el rápido desarrollo económico, la regulación laboral y la capacidad de la economía europea para absorber mano de obra española “*crearon una situación de pleno empleo y, con ella, una menor presión para hallar (...) un mecanismo eficaz de protección contra el paro forzoso*” (p. 270). En este periodo el fenómeno del pleno empleo no era exclusivo del caso español y, sin embargo, el resto de países europeos tenían seguros de desempleo. Seguramente, las causas del retraso hay que buscarlas en las preferencias políticas de los dirigentes del periodo. Según Lindert (2004) en muchos países el seguro de desempleo ha generado más polémica y ha tenido que afrontar más oposición que otros programas sociales porque es un programa más redistributivo. Desde este punto de vista es posible que los dirigentes franquistas renunciasen a introducir (antes) el seguro de desempleo sencillamente porque lo consideraban demasiado redistributivo.

Por otro lado, durante la década de los cincuenta se fueron desarrollando los regímenes especiales y los seguros sociales de base profesional: de estudiantes, empleados del hogar, del mar etc., que no hicieron otra cosa que venir complicar la compleja estructura que ya de por sí tenían los seguros sociales obligatorios (Velarde, 1990; Comín, 1996). A este complejo entramado de seguros sociales independientes entre sí hay que sumar el Plus Familiar y el Mutualismo Laboral, que estaban en la frontera entre lo público y lo privado, y que tuvieron gran importancia en el sistema de protección social del primer franquismo. El Plus Familiar se creó en 1945 (Orden del Ministerio de 19 de junio de 1945), y más que un seguro social era un complemento salarial obligatorio por hijo a cargo, financiado y gestionado exclusivamente por las empresas, que debían crear un fondo aparte con esa finalidad (Barrada, 1999).

El Mutualismo Laboral, por su parte, acabaría convirtiéndose en un sistema paralelo al de los seguros sociales. Las primeras mutualidades se crearon en los años

²⁷ Sobre la política de lucha contra el paro, sin seguro, durante el primer franquismo, véase Gálvez (2010).

cuarenta. Para constituirse necesitaban el voto favorable de los trabajadores, pero una vez establecidas tenían carácter obligatorio. Además, estaban agrupadas por ramas o sectores económicos, lo que según Calle (1994) constituye una reminiscencia gremial. En un primer momento su desarrollo estuvo regulado por las Reglamentaciones del Trabajo, pero en 1946 se creó el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales (Orden de 24 de octubre de 1946). Finalmente, en 1954 se aprobó el Reglamento General del Mutualismo Laboral (OM 10 de septiembre de 1954), donde se reguló su funcionamiento (fines, órganos de gobierno, sanciones, faltas etc.), las prestaciones que ofrecían, cómo debían ser gestionadas (cuotas, inversiones, reservas), o su relación con las Delegaciones Provinciales y las Cajas de Compensación y Reaseguro. La financiación de las prestaciones corría exclusivamente a cargo de empresarios y trabajadores, aunque ocasionalmente podían recibir donativos y subvenciones, pero siempre de escasa importancia (Calle 1994; Redecillas, 2001; Barrada, 1999).

Es difícil saber exactamente qué movió a los primeros gobiernos de la Dictadura a levantar la estructura del mutualismo laboral en paralelo a los seguros sociales. Calle (1994), sugiere que pudieron ser motivos doctrinales, debido a la visión idílica que desde el régimen, y especialmente desde Falange, se tenía de la organización gremial y del mutualismo laboral como organización capaz de conciliar los intereses de empresarios y trabajadores. Guillén (2000), en cambio, sostiene que se debió a la lucha entre las diferentes *familias* del régimen, y fue un contrapoder al dominio ejercido por Girón y Falange desde el Ministerio de Trabajo. En cualquier caso, su creación contribuyó a complicar aún más la ya de por sí estructura laberíntica del sistema español de protección social a la que se han referido Fuentes Quintana et al. (1982). Esta situación sólo empezó a cambiar en 1963. Ese año se aprobó la Ley General de Bases de la Seguridad Social que entró en funcionamiento en 1967. Con ella se dieron los primeros pasos hacia la universalización de la protección social y la creación de un sistema unificado de seguridad social.

1.2.5. De la Seguridad Social franquista hasta la actualidad

A pesar del avance que representaba, con la nueva ley de Seguridad Social permanecieron viejos problemas e inercias del sistema anterior. Las prestaciones de los seguros sociales, las del Plus Familiar y las del Mutualismo Laboral se integraron en un único sistema de seguridad social. Ello dotó de cierta racionalidad al sistema, pero la fragmentación no se eliminó completamente debido a la proliferación de regímenes

especiales. Por otro lado, se eliminaron los toques de renta que existían en los seguros sociales. Ello supuso un avance en la universalización, pero el derecho a la prestación continuó dependiendo de la vinculación al mercado de trabajo. Finalmente, a pesar de que la ley preveía la *“implicación del Estado en el sostenimiento del sistema”*, las aportaciones públicas a la seguridad social continuaron siendo muy reducidas, y las contribuciones sociales siguieron siendo la principal forma de financiación. La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972 modificó las bases de cotización, redujo el número de regímenes especiales y amplió la esfera de la protección social, pero no supuso cambios profundos con respecto a la Ley de 1963 (Fuentes Quintana et al., 1982; Alonso Olea, 1982; Comín, 1996, 2010; Bandrés, 1999; Guillén, 1992).

Según Guillén (2000) los dirigentes franquistas impulsaron los seguros sociales para mejorar la imagen social del régimen, conseguir el apoyo de los trabajadores y ganar legitimidad interna. De hecho, considera que los seguros sociales estuvieron durante mucho restringidos a los trabajadores de renta baja porque el objetivo fundamental era: *“apaciguar al sector proletariado de mayor potencial beligerancia y que, en épocas anteriores, mostró un más activo encuadramiento político”* (p. 78). Molinero (2005, 2006), en cambio, considera que el discurso social del régimen no iba únicamente dirigido a *“la clase obrera o a los jornaleros sin tierras, los ‘enemigos’ del régimen”*; sino que en muchos casos *“su objetivo era obtener o aumentar su legitimidad ante amplios sectores populares despolitizados (...) o incluso ante los adictos que, como el resto de la población, convenía que supieran que el régimen se preocupaba por ellos”* (p. 95). En cualquier caso, ambas autoras coinciden en que el franquismo utilizó la política social como instrumento propagandístico, algo en lo que también coincide González Murillo (2008). Pero ¿cuál fue el impacto de la política social? ¿Estaba la propaganda sustentada por los hechos?

En el caso del seguro de enfermedad, Guillén (2000) considera que la Dictadura consiguió acallar la oposición al mismo que tradicionalmente había mostrado los empresarios, las compañías de seguros y los médicos profesionales porque era un régimen autoritario, lo que le permitió introducir rápidamente el seguro en los años 40. De ello se desprende que la dictadura no necesariamente tuvo que tener un impacto negativo. En una línea similar, pero desde una perspectiva funcionalista, Rodríguez Cabrero (2004) considera que el desarrollo de la política social franquista *“responde al modelo general de modernización capitalista de la España de los 60”* y que ésta es *“la respuesta necesaria al fordismo tardío y sus necesidades de asegurar un mercado de trabajo industrial y a las necesidades de una sociedad en proceso de urbanización en*

la que empiezan a consolidarse las dos clases sociales que serán soporte del Estado del Bienestar democrático: la clase obrera industrial y las clases medias” (p. 76). Nótese que, según esta visión, la política social no es más que una respuesta “necesaria”, no hay otra opción. De ello se desprende que la “respuesta” de un régimen democrático (capitalista) no habría sido muy diferente.

Navarro (2000, 2004), en cambio, considera que la Dictadura franquista tuvo un impacto claramente negativo sobre la política social y que el retraso que todavía acumula España en materia de protección social se debe a la falta de sensibilidad social de la Dictadura y al predominio que desde entonces han mantenido las fuerzas conservadoras. En una línea similar, Comín (1996, 2010) ha señalado que la Seguridad Social comenzó a establecerse en España con dos décadas de retraso. Bajo la influencia del informe Beveridge, tras la II Guerra Mundial los países de la Europa occidental empezaron a abandonar los seguros sociales independientes. En paralelo avanzaron hacia la universalización de las prestaciones y la financiación de sistemas integrados de seguridad social ampliamente financiados por el Estado. En España, sin embargo, los primeros pasos en ese sentido no se dieron hasta la Ley de 1963, que entró en vigor en 1967.

Este autor, de hecho, considera que la modernización definitiva no se produjo hasta la llegada de la democracia, ya que no es posible hablar de un verdadero estado del Bienestar si éste no está cimentado en el dialogo social. Durante la transición a la democracia los Pactos de la Moncloa jugaron un papel muy importante en ese sentido. *“En cuanto se instauró la democracia, la sociedad española se apresuró a revelar sus exigencias de mayores gastos sociales”* (Comín, 2010, p. 41). Seguramente la crisis económica también contribuyó a incrementar las demandas sociales. En cualquier caso, estas fueron atendidas rápidamente, de forma que el consenso social y la consolidación democrática se consiguieron (en parte) aumentando el gasto social y el déficit público (Guillén, 1992, Comín, 2010). Según Bandrés (1999), *“el déficit social existente en la España de los años sesenta respecto a los demás países europeos se reduce con toda nitidez a partir de la transición política”* (p. 640). Durante estos años también tuvo lugar la reestructuración de la Seguridad Social para tratar de ganar eficiencia en la gestión. El INP, creado en 1908, y el Mutualismo Laboral, que desde la reforma de 1963-67 había gestionado el sistema de pensiones, fueron liquidados. En su lugar se crearon el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), encargado de gestionar las prestaciones sanitarias; el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que pasaría a gestionar las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de Servicios Sociales

(INSERSO), encargado de los servicios a ancianos y discapacitados; el Instituto Nacional de Empleo (INEM), que debía ocuparse de las prestaciones por desempleo; y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), creada para gestionar los recursos del sistema.

Por otro lado, la reforma fiscal de 1977 permitió romper el límite institucional que había impuesto la Dictadura. Ésta había frenado la reforma fiscal en el pasado y con ello había comprometido el desarrollo de la política social (Bandrés, 1999). A partir de entonces se avanzó más decididamente hacia la universalización del sistema y se acentuó su vertiente redistributiva. Las subvenciones públicas a la seguridad social aumentaron considerablemente y las cotizaciones sociales perdieron importancia. Entre 1977 y los primeros años ochenta se incrementaron las pensiones en proporción inversa a su cuantía y se mejoraron especialmente las pensiones mínimas. Entre 1981 y 1986 se consolidó la universalización de la sanidad, ampliando la cobertura a toda la población con independencia de si habían cotizado previamente o no. En 1982 se mejoraron notoriamente las prestaciones asistenciales para los discapacitados gracias a la aprobación de la LISMI (Ley 13/1982 de Integración Social de Minusválidos), aunque seguramente la innovación cualitativa más importante fue la creación de las prestaciones no contributivas en 1990 (Ley 26/1990). Éstas contribuyeron a mejorar significativamente la capacidad redistributiva del sistema de seguridad social y representaron un paso importante hacia la universalización al basar el reconocimiento de las prestaciones en un derecho de ciudadanía y no en las cotizaciones previas.

No obstante, desde 1995 se observa una vuelta a los principios aseguradores de los seguros sociales contributivos. Para asegurar la viabilidad de la Seguridad Social en el largo plazo, en el Pacto de Toledo (firmado en 1995) se acordó avanzar hacia una mayor proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones. De esta forma se pretendía garantizar el equilibrio financiero de las prestaciones contributivas, especialmente de las pensiones. La principal diferencia del sistema actual con respecto a la *era de los seguros sociales contributivos* es que en la actualidad existen importantes prestaciones no contributivas (empezando por la sanidad) que se financian directamente vía impuestos, con transferencias del sector público, al margen de las contribuciones sociales.

En cualquier caso, las prestaciones contributivas mantienen todavía un peso muy importante en el presente. Además, las pensiones no contributivas son, en comparación con las contributivas, muy poco generosas. Ello ha dado lugar a un cierto

dualismo, en el sentido de que la protección social es significativamente mejor para las personas que están integradas en el mercado de trabajo. A su vez, esto ha dado lugar también a un sesgo de género. Aunque es posible que esta situación cambie con el tiempo, actualmente las mujeres están sobrerrepresentadas entre los perceptores de pensiones no contributivas, e infrarrepresentadas en las pensiones contributivas, debido a que, en décadas pasadas, estuvieron en gran medida excluidas del mercado de trabajo (León, 2007). Este sesgo de género se ve, además, acentuado por el hecho de que las prestaciones de ayuda a la familia están claramente por debajo de los estándares europeos. Seguramente, el ejemplo más significativo es la escasez de centros educativos de niños/as de 0 a 3 años. Ello ha dificultado la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y, en cualquier caso, ha supuesto una sobrecarga de trabajo para madres y abuelas (Navarro, 2004).

También se ha dicho que las pensiones de vejez (en parte debido al peso de las prestaciones contributivas y a la precariedad de las ayudas a la familia) tienen un elevado peso relativo en el modelo de protección social español. Ferrera (1996) considera que todas éstas, son, de hecho, características comunes en los países del Sur de Europa que a su vez se explican por factores históricos de largo plazo también comunes en esos países como los procesos de industrialización tardía, la persistencia de desigualdades geográficas, largos periodos de autoritarismo político y el protagonismo de la Iglesia católica. El objetivo de este trabajo es, precisamente, tratar de identificar algunos de los factores históricos que explican la evolución específica del Estado del Bienestar en España. Con ese fin, en el próximo capítulo se presenta una nueva estimación de la evolución del gasto social en España entre 1850 y 2005 que, junto con los datos disponibles para otros países avanzados, se utilizará como base cuantitativa en el análisis de los capítulos restantes.

Capítulo 2

El gasto social en España, 1850-2005

2.1. Introducción

En la actualidad los países desarrollados destinan una parte muy importante de sus recursos a financiar la política social. Según datos de la OCDE, en el año 2007 los países de la Europa de los 15 (UE-15) destinaron, como promedio, un 23,49% del PIB a transferencias sociales. En algunos países, como Francia o Suecia, esta cifra llegó a representar casi el 30% del PIB¹. En España, sin embargo, el gasto social se situó en un 21,58% del PIB, una cifra muy alejada de los países líderes pero también inferior a la media de países de la UE-15. Para explicar esta situación a menudo se ha recurrido a factores históricos. Navarro (2004), por ejemplo, considera que el retraso español se debe en gran parte a la falta de sensibilidad social de la Dictadura franquista y al predominio que desde entonces han mantenido las fuerzas conservadoras en España. Guillén (2000), en cambio, considera que la Dictadura franquista pudo introducir rápidamente el seguro de enfermedad en los años 40 porque al ser un régimen autoritario pudo ignorar a los grupos de presión que se oponían a su introducción. De ello se desprendería que la dictadura no necesariamente tuvo que tener un impacto negativo.

Como se vio en el capítulo anterior, la historia de la política social en España ha sido muy estudiada, pero la mayoría de estos trabajos son de carácter cualitativo. Por otro lado, las series de gasto social que existen sobre España sólo cubren periodos recientes. Por ejemplo las estadísticas de la OCDE y las del Ministerio de Trabajo español únicamente aportan información de 1980 en adelante. La serie de Barrada (1999) retrocede algo más en el tiempo pero únicamente aporta información a partir de 1963. La serie de Comín y Díaz (2005), por su parte, cubre un amplio periodo de tiempo pero no es propiamente una serie de gasto en protección social ya que no incluye, por ejemplo, las prestaciones de la seguridad social. Debido a todo ello no existen estudios cuantitativos que aporten una perspectiva de largo plazo sobre la evolución de la política social en España y que permitan situar la experiencia española en el contexto internacional. ¿Cuál fue el impacto de los primeros seguros sociales? ¿Era España diferente del resto de países europeos en las etapas iniciales de la política

¹ Las cifras provienen del *Social Expenditure Database* de la OCDE (www.oecd.org/els/social/expenditure).

social? ¿Cuál fue el impacto de la Dictadura franquista? ¿Cuándo se quedó España rezagada? ¿Ha estado siempre a la cola de Europa? Estas son algunas de las preguntas que se tratan de responder aquí.

Para ello se ha construido una serie de gasto social público en España entre 1850 y 2005. Entre 1850 y 1979 los datos son de elaboración propia y de 1980 en adelante se han enlazado con los datos actuales de la OCDE. En la medida de lo posible la serie incluye el gasto de todas las administraciones públicas, incluyendo la seguridad social y los antiguos seguros sociales, el Estado y sus Organismos Autónomos y los ayuntamientos y diputaciones. En la elaboración de la serie se han seguido las definiciones de gasto social de la OCDE y se ha clasificado el gasto en 9 partidas diferentes (vejez, supervivencia, incapacidad permanente, incapacidad temporal, sanidad, familia, desempleo, políticas activas de empleo, y otros). De esta forma, además de analizar las principales tendencias del gasto social agregado se han podido analizar también los cambios en su composición.

Las características fundamentales de la nueva serie son las siguientes. En primer lugar, según nuestras estimaciones, entre 1850 y el estallido de la I Guerra Mundial el gasto social se mantuvo prácticamente estancado. En el periodo posterior a la Gran Guerra se introdujeron diversas mejoras en materia de legislación social, pero su impacto sobre la evolución del gasto social fue muy limitado. Todo parece indicar que durante ese periodo España se mantuvo lejos de los países líderes en el desarrollo de la política social, siguiendo una pauta similar a la de otros países del Sur de Europa que también experimentaron una tímida modernización durante los años 20. Tras la Guerra Civil, entre 1945 y 1965-66 el gasto social se mantuvo, de nuevo, prácticamente estancado, de forma que España se distanció del resto de países europeos, incluidos otros países de la Europa mediterránea como Italia o Grecia, donde el gasto social creció rápidamente. En 1966 únicamente Portugal, que también era una dictadura, tenía unos niveles de gasto social tan bajos como los de España. Además, durante esos años el gobierno priorizó el gasto en la categoría familia, probablemente para fomentar el crecimiento demográfico y mantener a la mujer alejada del mercado de trabajo.

A partir de 1967 el gasto social empezó a crecer rápidamente y se produjo un proceso de rápida convergencia con los países líderes. Sin embargo, dicha convergencia se detuvo a principios de los años 80, antes de que España alcanzase los niveles de gasto de la media de países de la Europa occidental. Desde entonces se ha mantenido ligeramente por debajo, con algunas oscilaciones. El único tipo de gasto que ha seguido

una evolución claramente diferente ha sido el dedicado a desempleo, que desde finales de los años 70 se ha situado por encima de la media europea. Sin embargo, ello no se debe tanto a la generosidad de las prestaciones en España como a las elevadas tasas de paro del país.

En el próximo apartado se describen las definiciones de gasto social de la OCDE y el SEEPROS y los criterios de clasificación seguidos en este trabajo. En el tercer apartado se analizan los principales periodos y tendencias en la evolución del gasto social público en España entre 1850 y 2005, y en el cuarto se sitúa la experiencia española en el contexto internacional, comparando la evolución del gasto social con la de otros países europeos. Finalmente, en el último apartado se resumen las principales conclusiones.

2.2. Marco metodológico

2.2.1. Estado del Bienestar y gasto social

Acuñado inicialmente en Gran Bretaña, después de la Segunda Guerra Mundial el término *Estado del Bienestar* se extendió rápidamente al resto de países desarrollados. A pesar de su popularidad, ya en 1968 Richard Titmuss se lamentaba de que este término no era más que una “*abstracción indefinible*”². En la actualidad sigue siendo difícil definir con precisión qué es el Estado del Bienestar, lo que según Barr (1992) se debe a tres aspectos básicos. En primer lugar, las formas de provisión de protección social son muy diversas. En algunos países el Estado financia y provee directamente determinados servicios públicos (como ocurre con los servicios sanitarios británicos o suecos). En otros, el Estado financia los servicios pero la provisión es privada (como los conciertos sanitarios en España), mientras que en otras ocasiones el Estado se dedica simplemente a establecer regulaciones o a incentivar fiscalmente gastos privados (como, por ejemplo, las recientemente desaparecidas desgravaciones fiscales asociadas a la adquisición de la primera vivienda en España). Determinar si todas estas formas alternativas de intervención pública deben considerarse parte del Estado del Bienestar no siempre es sencillo.

² La cita original es: “*I am no more enamoured today of the indefinable abstraction ‘The Welfare State’ than I was some twenty years ago when... the term acquired an international as well as national popularity*” (Titmuss, 1968, p. 124).

Un segundo inconveniente se debe al hecho de que las fronteras del Estado del Bienestar tampoco están claramente delimitadas. Algunas actividades tradicionalmente excluidas, como la política medioambiental o las campañas antitabaco, por poner dos ejemplos de políticas cada vez más populares en los países desarrollados, tienen efectos evidentes sobre la salud y, por tanto, mejoran nuestro bienestar. Hipotéticamente podrían ayudar incluso a reducir el gasto sanitario, por lo que de alguna forma se podrían considerar políticas complementarias. Sin embargo, no se incluyen dentro del ámbito del Estado del Bienestar. Asimismo, la promoción del empleo público, las ayudas para la formación de empresas cooperativas, o la reducción de la jornada laboral pueden tener objetivos no muy alejados, o como mínimo complementarios, de las políticas de formación ocupacional y las prestaciones por desempleo, pero sin embargo, tampoco se incluyen entre los programas del Estado del Bienestar.

Un último inconveniente se debe al hecho de que el Estado no es el único organismo capaz de ofrecer protección social, sino que las familias, las organizaciones sin ánimo de lucro, y el propio mercado a través de los seguros privados también pueden proveer protección social, aunque en algunas ocasiones los límites entre estos sectores se encuentren difuminados. Ante estas dificultades la mayoría de autores han optado por aproximarse al Estado del Bienestar sin establecer una definición claramente delimitada, sino simplemente a partir de sus objetivos y funciones básicas. Wilensky (1975), por ejemplo, definió el Estado del Bienestar como el conjunto de actividades llevadas a cabo por el Estado encaminadas a garantizar a sus ciudadanos unos niveles mínimos de renta, nutrición, salud, vivienda y educación, asegurados a cada ciudadano como un derecho político y no por caridad³. Más recientemente, Pestieau (2006) ha definido el Estado del Bienestar como una serie de programas mediante los cuales el gobierno trata de garantizar ciertos niveles de protección social, asegurar unos niveles mínimos de asistencia social para los necesitados, e incentivar (y garantizar) el consumo de ciertos bienes y servicios básicos como la educación, la vivienda o el cuidado de los niños. En otras palabras, aliviar la pobreza y proporcionar seguridad social para todos son, según Pestieau (2006), los objetivos básicos del Estado del Bienestar.

El indicador más utilizado para medir el tamaño del Estado del Bienestar es el gasto social público. A grandes rasgos éste incluye los gastos a cargo de los programas de seguridad social, asistencia social, y provisión de bienes preferentes mencionados anteriormente. Sin embargo, cuando se desciende al terreno de lo concreto no siempre

³ Wilensky (1975), p. 6-7.

resulta fácil determinar cuales son las fronteras de lo social y lo público. Como se muestra a continuación, la OCDE y el SEEPROS han tratado de definir con la mayor precisión posible cuando un programa debe considerarse “social” y cuando debe considerarse “público”.

2.2.2. Definición y clasificación del gasto social público según la OCDE y el SEEPROS

Las estadísticas de la OCDE ofrecen información sobre la evolución del gasto social desde 1960, lo que las convierte en la fuente de información más antigua que existe en sentido. Actualmente están diseñadas para ser compatibles con el sistema de cuentas nacionales de Naciones Unidas, conocido habitualmente por sus siglas en inglés SNA-93 (*System of National Accounts-1993*). Además, el sistema de la OCDE es también ampliamente compatible con el sistema SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), recientemente desarrollado por Eurostat (la oficina europea de estadística). Actualmente el Ministerio de Trabajo utiliza el sistema SEEPROS para elaborar sus series de gasto social para España.

Según las definiciones de la OCDE y el SEEPROS, un gasto se considera “social” cuando su objetivo es garantizar unos niveles mínimos de protección social ante situaciones de riesgo o necesidad previamente determinadas, o bien cuando está destinado a garantizar la provisión de determinados bienes y servicios considerados preferentes, como por ejemplo, la sanidad. En definitiva, para considerar un gasto como “social” es necesario que esté orientado a satisfacer un objetivo “social”. La OCDE establece en ese sentido una clasificación que incluye nueve áreas de política social que son: vejez, supervivencia, incapacidad, salud, familia, políticas activas de empleo, desempleo, vivienda, y otras áreas de política social. El sistema SEEPROS en cambio establece ocho categorías: enfermedad y asistencia sanitaria, vejez, supervivencia, invalidez, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social no clasificada en otra parte.

En el cuadro 2.1 se puede ver que las clasificaciones de la OCDE y el SEEPROS son, como apuntaba anteriormente, ampliamente compatibles. No obstante, existen entre ellas algunas diferencias que es necesario señalar. La más importante es el trato diferente que reciben las prestaciones relacionadas con la asistencia sanitaria y la incapacidad. En el caso de la OCDE, se distingue la función “sanidad” por un lado, y la

función “incapacidad” por otro. En esta última se recogen las prestaciones por incapacidad permanente (invalidez) y las prestaciones por incapacidad temporal (independientemente de si se derivan de enfermedad común o accidente laboral). En cambio, en la clasificación SEEPROS se diferencia entre la función “invalidez” y la función “enfermedad/asistencia sanitaria”. En la primera se computan únicamente las prestaciones por invalidez (o incapacidad permanente), mientras que en la segunda se recogen las prestaciones económicas por incapacidad temporal (ya sea por enfermedad común o por accidente laboral) más las prestaciones de asistencia sanitaria. Por otro lado, en el sistema SEEPROS las pensiones de invalidez y supervivencia solo computan como tales mientras el beneficiario no alcance la edad de jubilación. A partir de ese momento, dichas pensiones se incluyen dentro de la función “vejez”. En la OCDE, en cambio, se clasifican dentro de las funciones incapacidad permanente o supervivencia independientemente de la edad del beneficiario.

Cuadro 2.1. Comparación entre las clasificaciones funcionales del gasto social de la OCDE y el SEEPROS

Clasificación OCDE	Clasificación SEEPROS
<p>Vejez * Pensiones de vejez y otros beneficios en especie (ayuda a domicilio, residencias ...) o en dinero para la gente mayor</p>	<p>Vejez * Pensiones para los mayores de 65 años independientemente de cuál sea la causa del derecho * Pensiones de prejubilación no relacionadas con la situación del mercado de trabajo * Otros beneficios en especie a mayores de 65</p>
<p>Supervivencia * Pensiones de viudedad y mantenimiento de rentas de otros familiares, como por ejemplo, hijos, relacionados con la muerte del asegurado * Otros beneficios en especie relacionados con el fallecimiento, como gastos de funeral</p>	<p>Supervivencia * Pensiones pagadas cuya causa sea la muerte del titular del derecho (viudedad, orfandad ...), a beneficiarios menores de 65 años * Otros beneficios en especie</p>
<p>Incapacidad * Pensiones de incapacidad permanente y otros beneficios en dinero o en especie (ayuda a domicilio, rehabilitación ...) para los discapacitados físicos o psíquicos</p>	<p>Invalidez * Mantenimiento de rentas y otros beneficios en dinero o en especie relacionados con la incapacidad de disminuidos físicos o psíquicos (antes de la edad de jubilación) * Ayudas a la ocupación de discapacitados</p>
<p>* Mantenimiento de rentas y otros beneficios en especie en caso de incapacidad temporal (por enfermedad común o accidente laboral)</p>	<p>Enfermedad/asistencia sanitaria * Mantenimiento de rentas en caso de enfermedad (independientemente de si el origen es laboral o común), excluyendo los casos de invalidez</p>
<p>Sanidad * Prestaciones sanitarias y farmacéuticas</p>	<p>* Prestaciones sanitarias y farmacéuticas</p>

Familia * Prestaciones relacionadas con el coste de mantenimiento de los hijos y otros familiares dependientes * Mantenimiento de rentas durante la maternidad * Guarderías, ayuda a domicilio ...	Familia * Prestaciones relacionadas con el coste de mantenimiento de los hijos y otros familiares dependientes * Mantenimiento de rentas durante la maternidad * Guarderías, ayuda a domicilio ...
Desempleo * Prestaciones por desempleo * Prejubilaciones y otros subsidios relacionados con la situación del mercado de trabajo	Desempleo * Prestaciones por desempleo * Prejubilaciones y otros subsidios relacionados con la situación del mercado de trabajo
Políticas activas de ocupación * Servicios de colocación * Formación ocupacional * Subsidios para la inserción laboral * Medidas ocupacionales para discapacitados	* Servicios de colocación * Formación ocupacional * Subsidios para la inserción laboral
Vivienda * ayudas a la financiación de la vivienda	Vivienda * ayudas a la financiación de la vivienda
Otros programas de protección social	Exclusión social no clasificada en otra parte

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2007) y Eurostat (2008)

Además de tener un objetivo “social”, para poder considerar “social” a un gasto es necesario que éste no corra a cargo de las familias. Desde este punto de vista las transferencias entre padres e hijos, o entre hermanos y amigos en casos de necesidad no son considerados gastos sociales según las definiciones de la OCDE y el SEEPROS. También es necesario que, cuando se produzca la transferencia de recursos, no haya una contrapartida simultánea por parte del beneficiario. Por otro lado, según la OCDE, para considerar “social” un gasto es necesario que éste implique redistribución interpersonal o provenga de algún tipo de programa de participación obligatoria. En este sentido, las prestaciones provenientes de seguros privados, contratados individualmente por los beneficiarios y que dependen de la estructura de riesgos de cada individuo (como, por ejemplo, un seguro de vida individual), no pueden ser consideradas sociales. Por último, tampoco se consideran sociales los gastos derivados de situaciones excepcionales como desastres naturales como, por ejemplo, terremotos o inundaciones, o los subsidios a la formación de cooperativas o asociaciones culturales.

En lo que se refiere a la definición de “público”, la OCDE considera público un gasto cuando las administraciones públicas controlan los principales flujos financieros. También se consideran públicos por convención los gastos de los organismos de seguridad social financiados mediante contribuciones obligatorias de empresarios y trabajadores. No obstante, en línea con el SNA-93, las pensiones pagadas a los funcionarios públicos a través de fondos autónomos que no estén garantizados por el Estado se consideran un gasto (social) privado, es decir, reciben el mismo trato que los

seguros colectivos en el mundo de la empresa privada (como, por ejemplo, los seguros sanitarios tan comunes en los Estados Unidos). Por tanto, en el caso de los funcionarios, únicamente las prestaciones sociales satisfechas por el Estado u otros niveles de gobierno son consideradas públicas.

De forma general, los gastos sociales en que las administraciones públicas no controlan los flujos financieros son catalogados como privados. La OCDE diferencia, en ese sentido, entre dos grandes grupos de gastos sociales privados: los “obligatorios” y los “voluntarios”. Los gastos de protección social privada obligatorios los forman aquellas prestaciones que son obligatorias por ley pero son gestionadas y financiadas por el sector privado. Un ejemplo serían los pagos directos que en algunos países satisfacen las empresas a sus empleados enfermos, y que son obligatorios por ley, o las indemnizaciones por despido a cargo de las empresas. En cambio, los gastos de protección social privada voluntarios son las prestaciones provenientes de programas privados que implican redistribución. Dentro de este grupo se incluyen, por ejemplo, los servicios y ayudas ofrecidas por las Organizaciones No Gubernamentales, y las prestaciones que provienen de seguros, individuales o colectivos, que disfrutan de beneficios fiscales, como por ejemplo, los planes de pensiones o los seguros médicos (vinculados a un contrato de trabajo) en los Estados Unidos. En relación con este tema, es importante señalar que la información sobre gasto social privado que aportan las estadísticas de la OCDE es de calidad muy inferior a la relativa al gasto social público.

El sistema SEEPROS, por otro lado, no hace una distinción tan exhaustiva entre gasto público y privado, ya que, en realidad, su objetivo es proporcionar información sobre todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar las cargas que representan para las familias y los individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre que no exista ninguna contrapartida simultánea ni reciprocidad. No obstante, las estadísticas de protección social basadas en el sistema SEEPROS ofrecen habitualmente información individualizada sobre los gastos sociales a cargo del sector público, y, por tanto, coinciden de forma aproximada con la definición de gasto social público de la OCDE.

2.2.3. Definición y clasificación del gasto social público en este trabajo

En la elaboración de nuestra serie de gasto social público se han seguido, en la medida de lo posible, las definiciones de la OCDE. Como se vio anteriormente, a pesar de que existen algunas diferencias, éstas son ampliamente compatibles con las del sistema SEEPROS. Sin embargo, aquí se ha optado por el sistema OCDE básicamente por motivos de carácter práctico. En líneas generales, las estadísticas de la OCDE ofrecen un abanico más amplio de posibilidades a la hora de establecer comparaciones internacionales, ya que éstas aportan información para un buen número de países desde el año 1960, mientras que las estadísticas del sistema SEEPROS tan sólo recogen información relativa a décadas más recientes. Por otro lado, la base de datos de gasto social elaborada por Lindert (1992, 1994), que cubre el periodo 1880-1930 y que es la más importante que existe para el periodo anterior a la II Guerra Mundial, también está inspirada en las definiciones de la OCDE.

No obstante, a pesar de estar basada en los criterios OCDE, la serie que aquí se presenta tiene un elevado nivel de desagregación, lo que la hace fácilmente comparable y fácil de enlazar también con las estadísticas más recientes del sistema SEEPROS. Como apuntaba anteriormente, una de las diferencias fundamentales entre ambos sistemas de clasificación es el trato que en ellos reciben los gastos en sanidad, incapacidad temporal e incapacidad permanente. Mientras que en el sistema OCDE las prestaciones por incapacidad temporal (enfermedad común o accidente laboral) y las prestaciones de incapacidad permanente o invalidez se incluyen ambas dentro de la función “incapacidad”; en el sistema SEEPROS las prestaciones por incapacidad temporal se recogen junto con el gasto sanitario en la función “enfermedad/asistencia sanitaria” y las prestaciones de invalidez se clasifican en un apartado propio (véase cuadro 2.1). Para hacer nuestros datos comparables con ambas clasificaciones, aquí se ha distinguido entre las prestaciones de mantenimiento de rentas en caso de incapacidad temporal (por enfermedad común o accidente laboral), las prestaciones de invalidez, y las prestaciones de asistencia sanitaria. De esta forma, como se puede ver en el cuadro 2.2, es fácil ajustar nuestra serie a un sistema u otro simplemente agregando el gasto en mantenimiento de rentas por incapacidad temporal a la función “incapacidad” (en el sistema OCDE) o a la función “enfermedad-asistencia sanitaria” (en la clasificación SEEPROS).

Cuadro 2.2. Adaptación de los datos de este trabajo a la clasificación de la OCDE y el SEEPROS

Clasificación OCDE	Clasificación en este trabajo	Clasificación SEEPROS
Incapacidad * Pensiones de incapacidad permanente y otros beneficios en dinero o en especie (ayuda a domicilio, rehabilitación ...) para los discapacitados físicos o psíquicos	* Mantenimiento de rentas y otros beneficios en especie en caso de incapacidad permanente o invalidez	Invalidez * Mantenimiento de rentas y otros beneficios en dinero o en especie relacionados con la incapacidad de disminuidos físicos o psíquicos (antes de la edad de jubilación) * Ayudas a la ocupación de discapacitados
* Mantenimiento de rentas y otros beneficios en especie en caso de incapacidad temporal (por enfermedad común o accidente laboral)	* Mantenimiento de rentas en caso de incapacidad temporal (enfermedad o accidente)	Enfermedad/asistencia sanitaria * Mantenimiento de rentas en caso de enfermedad, excluyendo los casos de invalidez
Sanidad * Prestaciones sanitarias y farmacéuticas	* Prestaciones sanitarias y farmacéuticas	* Prestaciones sanitarias y farmacéuticas

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2007) y Eurostat (2008).

A pesar de todo, debido a algunos problemas de difícil solución, no es posible adaptar por completo nuestra clasificación a la del sistema SEEPROS. En el SEEPROS las pensiones de supervivencia e invalidez únicamente se computan como tales mientras el beneficiario no exceda la edad legal de jubilación. A partir de ese momento se incluyen dentro de la función “vejez”. En el sistema OCDE, en cambio, este tipo de prestaciones se contabilizan dentro de la función “incapacidad” o “supervivencia” independientemente de la edad del beneficiario. Por otro lado, en el sistema español de protección social, cuando los beneficiarios de pensiones de viudedad e invalidez alcanzan la edad legal de jubilación, pueden optar por mantener dichas pensiones o bien jubilarse, en caso de que la pensión de vejez les sea más favorable. En consecuencia, algunas de las pensiones de viudedad e invalidez recogidas en las estadísticas de prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y del antiguo Instituto Nacional de Previsión (INP) corresponden a beneficiarios mayores de 65 años, y en este trabajo no ha sido posible aislar a ese grupo del resto. Por todo ello, las series de gasto en las funciones “invalidez” y “supervivencia” que se presentan aquí tienen unos niveles ligeramente superiores (y las de “vejez” ligeramente inferiores) a los que se obtendrían si se hubiesen aplicado estrictamente los criterios del SEEPROS.

Las prestaciones por desempleo y las políticas activas de empleo también se clasifican de forma diferente en el sistema OCDE y en el SEEPROS. En el primero, las políticas activas se clasifican aparte, mientras que en el sistema SEEPROS se incluyen junto las prestaciones por desempleo en la función “desempleo”. Por otro lado, las ayudas a la ocupación de discapacitados en el sistema OCDE se clasifican en la función “políticas activas”, mientras que en el sistema SEEPROS se contabilizan en la función “invalidez”. En este trabajo se ha seguido el criterio OCDE, de forma que las prestaciones de desempleo y las políticas activas se han clasificado por separado, y las ayudas para la integración de minusválidos se han incluido en el apartado “políticas activas”. Para establecer comparaciones con el sistema SEEPROS simplemente habría que sumar ambas categorías (desempleo y políticas activas), aunque la inclusión de las ayudas a la integración de minusválidos entre las “políticas activas” debería hacer que la suma resultante fuese ligeramente más alta que si la estimación se hubiese hecho aplicando directamente el sistema SEEPROS.

Por otro lado, debido a la escasez de información, en la serie que aquí se presenta no se incluye el gasto en vivienda. Ello constituye una diferencia importante con respecto a las estadísticas actuales, ya que a pesar de que en la primera base de datos publicada por la OCDE en 1985 (que cubría el periodo 1960-1981) no se incluía el gasto en vivienda, actualmente éste sí que se incluye tanto en las estadísticas de la OCDE como del SEEPROS. No obstante, a la hora de establecer comparaciones con las series actuales ello no supone ningún inconveniente, en el sentido de que el gasto en vivienda aparece siempre clasificado de forma independiente en estas estadísticas y, por tanto, se puede calcular fácilmente el gasto social total sin vivienda. El problema es que ello implica que se deja de estudiar un aspecto importante de la política social. No obstante, a la luz de los datos que desde 1980 ofrece la OCDE parece que, en términos cuantitativos, se trata de una parcela bastante pequeña de la política social. En 1980 el gasto en vivienda de los países de la UE-15 era de un 0,25% del PIB, lo que representaba un 1,28% del gasto social total, y diez años después, en 1990, continuaba representando un reducido 0,36% del PIB y un 1,71% del gasto social total.

Por último, hay una serie de consideraciones que es necesario señalar antes pasar al análisis de las fuentes. La serie que aquí se presenta incluye (únicamente) las prestaciones sociales públicas. Asimismo, siguiendo el criterio habitual utilizado en las estadísticas basadas en el sistema OCDE y el SEEPROS, aquí se han incluido las prestaciones sociales tanto en dinero como en especie, así como las transferencias corrientes y de capital. En cambio, los gastos de administración no se han incluido,

excepto en los casos en que éstos forman parte de los servicios que reciben los beneficiarios como, por ejemplo, la gestión de instituciones sanitarias, residencias de ancianos, guarderías infantiles, el seguimiento de los usuarios de los servicios sociales, o los servicios de colocación para desempleados. Pero en ningún caso se han incluido los gastos de administración de las prestaciones destinadas al mantenimiento de rentas. Este es el criterio estipulado por la OCDE⁴. A modo de síntesis de todo lo anterior, el cuadro 2.3 resume las funciones o partidas en que se ha clasificado el gasto social.

Cuadro 2.3. Partidas de gasto social público consideradas en este trabajo

Clasificación funcional	
Vejez * Pensiones de vejez y otros beneficios en dinero o en especie para los beneficiarios mayores de 65 años	Sanidad * Prestaciones sanitarias y farmacéuticas
Supervivencia * Pensiones de viudedad y otras prestaciones a favor de otros familiares como, por ejemplo, los hijos causadas por fallecimiento del asegurado principal	Familia * Prestaciones, en dinero o en especie, relacionadas con el coste de mantenimiento de los hijos y otros familiares dependientes * Mantenimiento de rentas durante la maternidad
Incapacidad permanente – invalidez * Pensiones de incapacidad permanente y otros beneficios en dinero o en especie para discapacitados físicos o psíquicos	Desempleo * Prestaciones por desempleo * Prejubilaciones y otros subsidios relacionados con la situación del mercado de trabajo
Incapacidad temporal * Mantenimiento de rentas en caso de incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente laboral	Políticas Activas de Empleo * Servicios de colocación, Formación ocupacional, Subsidios para la inserción laboral, Medidas ocupacionales para discapacitados
Otros programas de protección social (exclusión social)	

Fuente: elaboración propia.

2.3. Evolución y estructura del gasto social público en España, 1850-2005

2.3.1. Los datos

En este apartado se analiza la evolución del gasto social en España entre 1850 y 2005. Las cifras completas de gasto social se pueden encontrar en el anexo 2.2, tablas A.2.2.1, A.2.2.2, y A.2.2.3, donde aparece respectivamente el gasto social en millones de

⁴ En cambio, en el sistema SEEPROS sí que se incorporan los gastos de administración, pero en un epígrafe aparte, de forma que es fácil diferenciar entre lo que es estrictamente gasto en protección social y lo que son gastos de administración.

pesetas corrientes, el gasto social por habitante en pesetas constantes de 1990 y el gasto social como porcentaje del PIB. La serie incluye el gasto social de todas las administraciones públicas (Estado, organismos autónomos del Estado, ayuntamientos y diputaciones) y las prestaciones de todos los seguros sociales y de la posterior seguridad social incluyendo todos los regímenes especiales. Entre 1850 y 1979 los datos son de elaboración propia y de 1980 en adelante se han enlazado con las cifras actuales de la OCDE (SOCX).

Al tratarse de un periodo de tiempo muy largo, las instituciones y la legislación en materia de política social experimentaron muchas y grandes transformaciones. Por tanto, para construir nuestra serie de gasto social se ha recurrido a una amplia diversidad fuentes. Entre las más importantes se encuentran las Cuentas y los Presupuestos Generales del Estado, los presupuestos de los Organismos Autónomos del Estado, las Cuentas de las Administraciones Públicas, y los Anuarios Estadísticos de las Corporaciones Locales. También se han utilizado los Anuarios Estadísticos de España, las memorias, anuarios y estadísticas publicadas por el INP, los balances técnicos de los seguros sociales, y las memorias del INSS, el INSALUD y el INEM, entre otras. En el anexo 2.1 se puede encontrar una descripción detallada de todas las fuentes utilizadas junto con un repaso de la evolución institucional del sistema de protección social en España.

Desde el punto de vista empírico, nuestra serie tiene algunas limitaciones que conviene señalar. En primer lugar, la información sobre el gasto social de los ayuntamientos y las diputaciones antes de la Guerra Civil es discontinua, y no está disponible para los periodos 1867-78 y 1885-1910. Por tanto, para tratar de conseguir una serie lo más completa posible, el gasto en esos años se ha estimado mediante interpolaciones lineales. Por supuesto, este procedimiento está sujeto a un elevado margen de error que se debe tener presente en el análisis; pero se ha considerado razonable aplicarlo porque los niveles de gasto (en pesetas corrientes) en los años inmediatamente anteriores y posteriores a cada vacío de información eran bastante similares (ver anexo 2.2. tabla A.2.2.4). De esta forma se ha podido conseguir una serie completa sobre la evolución del gasto social en los ayuntamientos y las diputaciones entre 1857 y 1917.

Entre 1917 y 1924 tampoco existe información, pero no se ha interpolado el nivel de gasto porque éste experimentó un salto muy importante durante esos años, y no necesariamente tuvo porqué ser lineal. Tras la Guerra Civil la información sobre gastos

municipales y provinciales es más abundante, y existe sin apenas interrupciones desde 1942. En consecuencia, gracias a las estimaciones mencionadas, se ha podido construir una serie continua de gasto social en ayuntamientos y diputaciones en los periodos 1857-1917, 1924-33, y de 1942 en adelante. En las tablas del anexo 2.2 el gasto de los ayuntamientos y municipios se han recogido de forma separada, y los años que han sido estimados mediante interpolaciones aparecen en cursiva.

La segunda limitación importante es que no se ha podido recopilar información sobre las prestaciones del seguro de accidentes de trabajo antes de 1932. No obstante, el sesgo a la baja que ello supone debe ser pequeño, ya que incluso en 1935 (tres años después de que el gobierno declarase obligatorio el seguro de accidentes) sus prestaciones tan sólo representaban un 0,006% del PIB. Por otro lado, en el caso del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), para el periodo comprendido entre 1945 y 1966, únicamente se ha podido obtener información sobre las prestaciones satisfechas en la modalidad de “seguro directo” (asegurados directamente en la Caja Nacional del INP), pero no sobre las prestaciones satisfechas por las entidades colaboradoras. En este caso, las prestaciones totales del SOE (seguro directo más entidades colaboradoras) se han estimado a partir del número de asegurados y las cifras de recaudación de las entidades colaboradoras. En el anexo 2.1 se puede encontrar más información sobre cómo se ha llevado a cabo dicha estimación.

Una última limitación se refiere a las prestaciones del Plus Familiar y del Mutualismo Laboral. Si aplicásemos estrictamente las definiciones de la OCDE, estas prestaciones difícilmente podrían considerarse gasto *público* antes de 1967, ya que no estaban financiadas ni gestionadas por el sector público. El Plus Familiar era una prestación obligatoria exclusivamente financiada y gestionada por las empresas. Era, de hecho, un complemento salarial obligatorio. Asimismo, el Mutualismo Laboral estaba financiado y (formalmente) gestionado por los propios trabajadores y empresarios, aunque estaba sometido a un estrecho control estatal que hacía que la autonomía de las Mutualidades fuese más formal que real. En 1967, cuando la Ley de Seguridad Social entró en funcionamiento, ambos sistemas quedaron integrados dentro del nuevo sistema de seguridad social. Desde este punto de vista, sería interesante contar con información sobre estas prestaciones antes de 1967 para garantizar la continuidad de la serie.

No obstante, esa información solo está disponible de forma parcial. En el caso del Mutualismo Laboral únicamente se han podido recopilar datos de prestaciones de

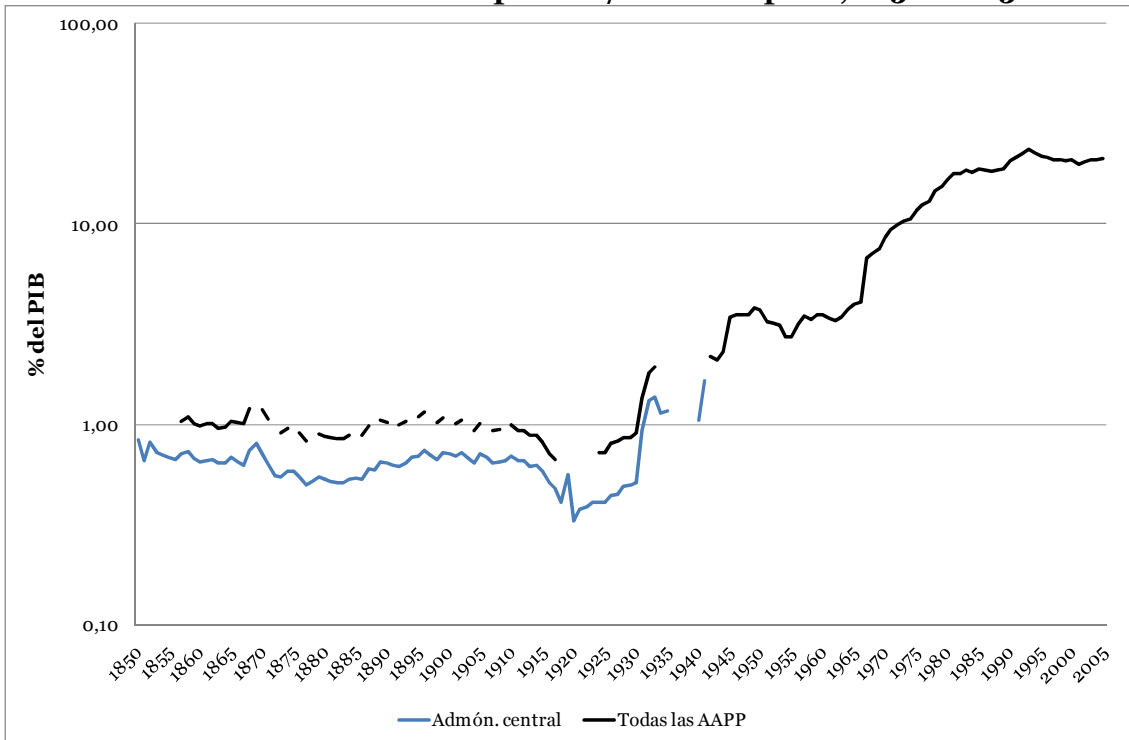
1956 en adelante. Es difícil saber el sesgo a la baja que ello supone en las cifras de los años anteriores, pero todo parece indicar que éste no es muy elevado, ya que el sistema se fue desarrollando gradualmente desde que el gobierno creó en 1946 el Servicio de Mutualidades Laborales (OM 24 de octubre de 1946) hasta que en 1954 se aprobó un el Reglamento General del Mutualismo Laboral (OM 10 de septiembre de 1954), y a la altura de 1956 las prestaciones del Mutualismo Laboral representaban solamente un 0,31% del PIB. Por tanto, parece razonable pensar que el sesgo a la baja en nuestra serie antes de ese año sea como máximo igual a dicho porcentaje, y con toda probabilidad vaya disminuyendo a medida que retrocedemos en el tiempo. En contraste, en lo que se refiere al Plus Familiar ha sido imposible recopilar información antes de 1967, lo que constituye la limitación más importante de nuestra serie y explica el salto que, como se verá más adelante, se observa en dicho año. Aunque es difícil precisar el sesgo a la baja asociado a la omisión del Plus Familiar entre los años 1945 y 1966, este debe ser considerable y es posible que ronde el 1% del PIB⁵.

2.3.2. La evolución del gasto social en España: tendencias principales

Los gráficos 2.1 y 2.2 muestran la evolución del gasto social en España entre 1850 y 2005. En el primero de ellos el gasto social está expresado como porcentaje del PIB, mientras que en el segundo se muestra el gasto social por habitante expresado en pesetas constantes de 1990. Los datos provienen respectivamente de las tablas A.2.2.3 y A.2.2.2 del anexo 2.2. Como se dijo anteriormente, para antes de 1942 existen importantes lagunas de información sobre el nivel de gasto en ayuntamientos y municipios. Por ese motivo ambos gráficos incluyen una segunda serie de gasto social que recoge únicamente el gasto de la administración central. Los tramos de línea discontinua indican los años en los que el gasto de los ayuntamientos y las diputaciones ha sido calculado mediante interpolaciones.

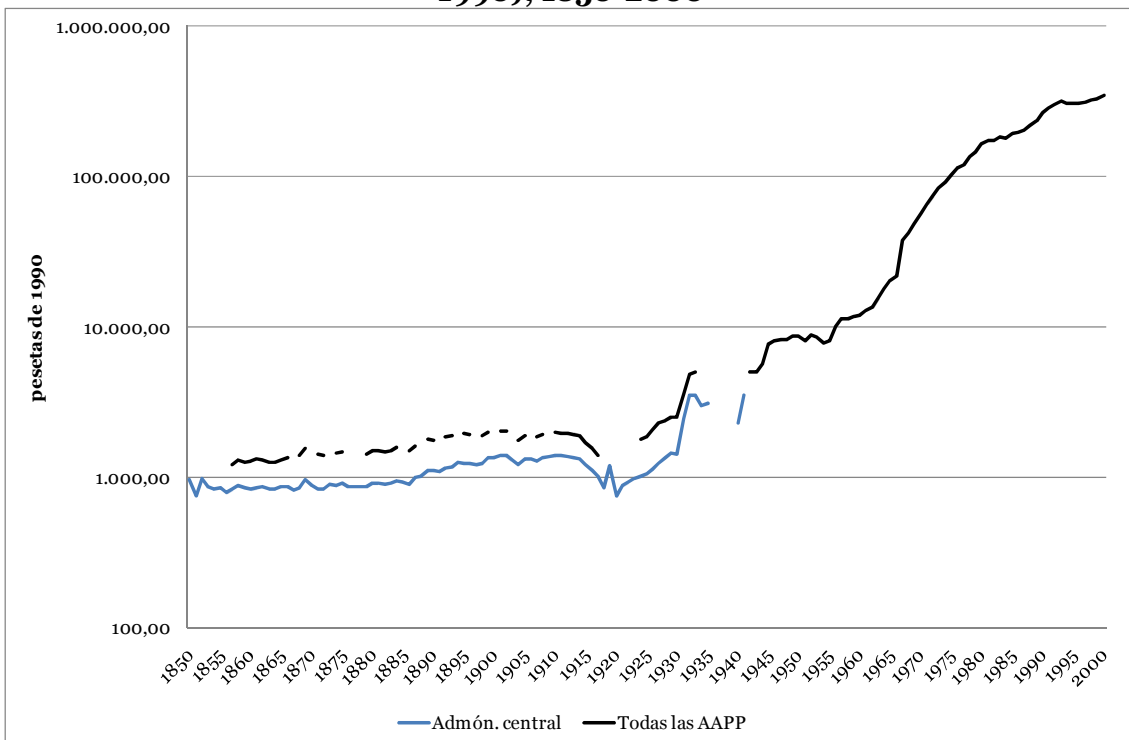
⁵ Además de estas limitaciones, en el anexo 2.1 se detallan también otras carencias menos importantes de los datos y los supuestos que se han introducido para solucionarlas, y que por motivos de espacio no se incluyen aquí.

Gráfico 2.1. Gasto social público/PIB en España, 1850-2005



Fuente: elaboración propia, ver texto.

Gráfico 2.2. Gasto social público por habitante en España (pesetas de 1990), 1850-2000



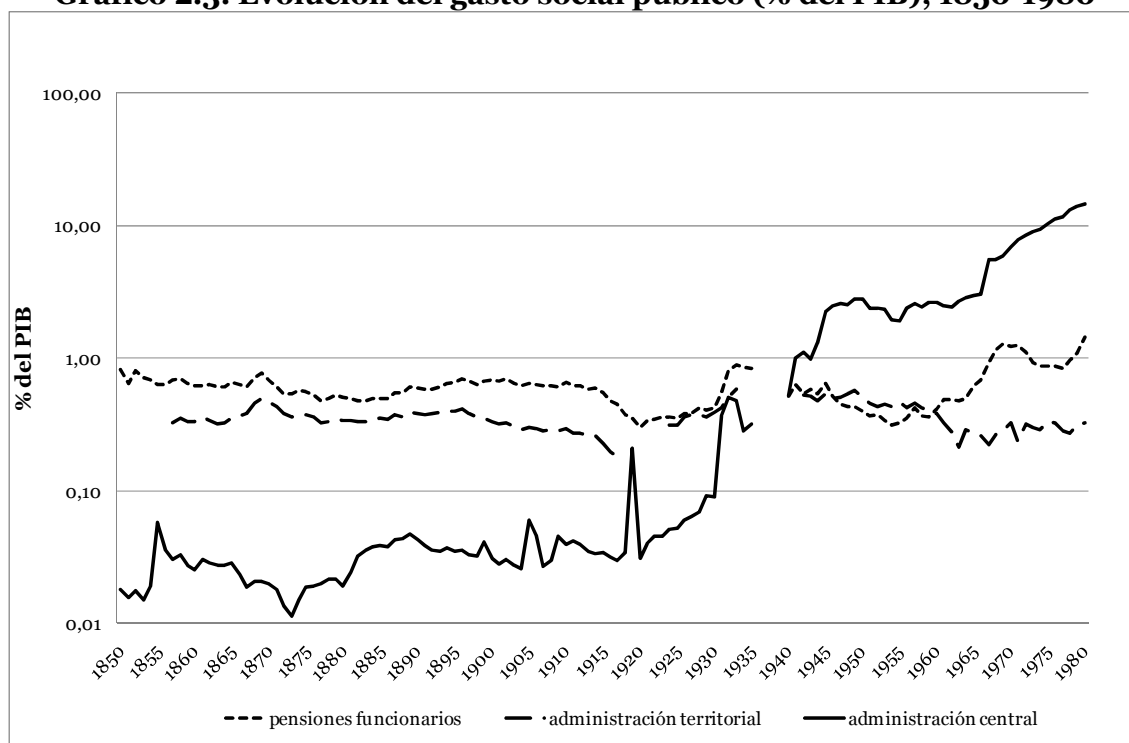
Fuente: elaboración propia, ver texto.

En el siglo y medio de historia recogido en los gráficos, el gasto social experimentó un salto muy importante. En términos reales, el gasto social por habitante pasó de 1.216,76 pesetas de 1990 en 1857 a 348.565,53 en el año 2000, una cifra 286 veces superior. Un crecimiento similar se aprecia si analizamos el gasto social como porcentaje del PIB. En el siglo XIX, el gasto social representaba alrededor de un 1% del PIB; en cambio, en la actualidad supera el 20% del PIB. No obstante, este crecimiento no ha sido lineal, sino que es resultado de la alternancia de largos periodos de estancamiento con otros de rápido crecimiento. Como se puede ver en el gráfico 2.1, entre 1850 y 1913 el gasto social, expresado como porcentaje del PIB, se mantuvo prácticamente estancado con ligeras fluctuaciones.

Durante la I Guerra Mundial se produjo una brusca caída, que se observa tanto en el gasto social a cargo de la administración central como en el de la administración local y provincial. Una vez acabada la guerra se produjo una tímida recuperación, cuya lentitud no parece encajar con los notables avances en materia de legislación social que tuvieron lugar en esos años (no obstante, como veremos a continuación, un análisis más detallado del periodo permite resolver esta aparente contradicción). En contraste, durante los años de la II República el gasto social experimentó un salto notorio y continuó creciendo en los años de la inmediata posguerra. Sin embargo, entre 1945 y 1966 tuvo lugar un periodo claro estancamiento. En cambio, a partir de 1967 se inició un nuevo periodo de rápido crecimiento que no se detuvo hasta los años 80. En 1993 el gasto social alcanzó el punto máximo de todo el periodo situándose en un 23,71% del PIB y desde entonces se observa una nueva tendencia al estancamiento.

Si analizamos el gasto social por habitante (gráfico 2.2) la evolución no es muy diferente. Entre 1850 y 1886-89 tuvo lugar una etapa de estancamiento, pero a partir de entonces se observa una suave tendencia al crecimiento que se extiende hasta la I Guerra Mundial aproximadamente. Durante el conflicto bélico se produjo una caída del gasto social por habitante a la que siguió una lenta recuperación y, posteriormente, un periodo de crecimiento durante la II República y los años de la inmediata posguerra. Por otro lado, como en el caso del gasto social como porcentaje del PIB, el año 1945 también supuso el inicio de una etapa de estancamiento, que se alargó hasta principios de los años sesenta, cuando el gasto social por habitante experimentó un rápido crecimiento que tan solo se vio ralentizado a partir de los años 80.

Gráfico 2.3. Evolución del gasto social público (% del PIB), 1850-1980



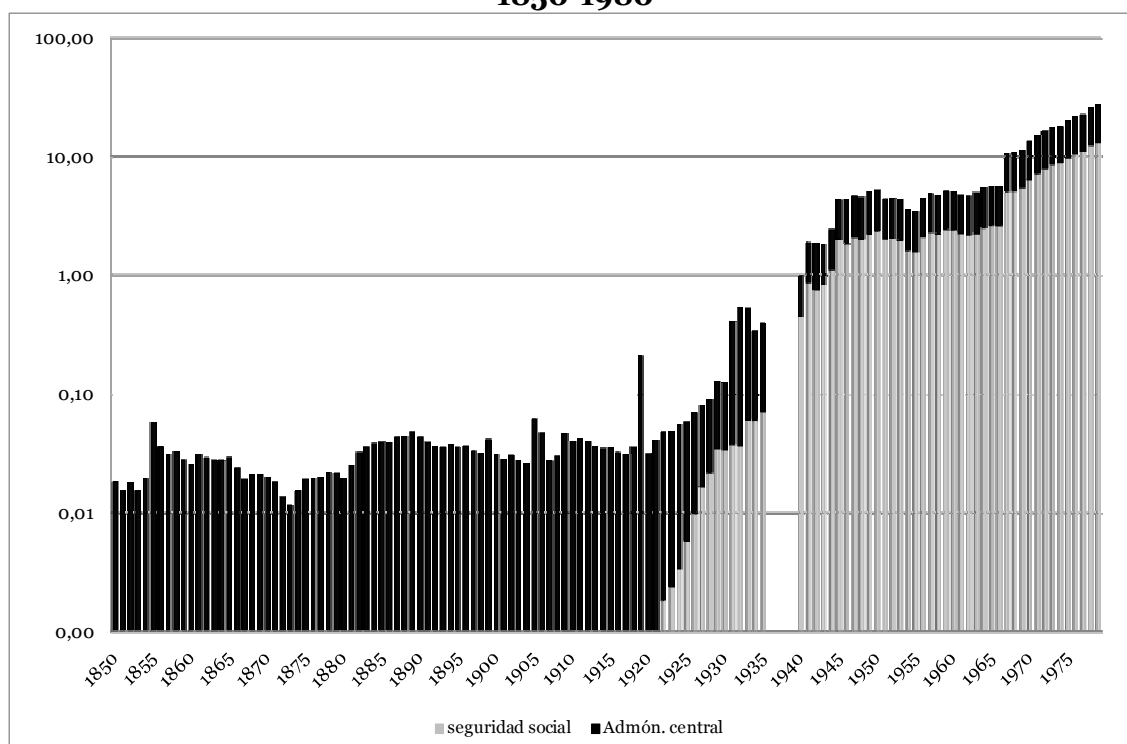
Fuente: elaboración propia, ver texto.

El gráfico 2.3 presenta una primera desagregación del gasto social público a lo largo del periodo analizado. Como se puede ver, al principio del periodo, el gasto social a cargo de la administración central era muy bajo, y se encontraba claramente por debajo del gasto de las administraciones subcentrales (ayuntamientos y diputaciones), que gestionaban buena parte de los establecimientos de la beneficencia tradicional. Las pensiones de los funcionarios, por su parte, también eran muy importantes. De hecho, hasta 1914 se mantuvieron claramente por encima del gasto social destinado al resto de la población (que básicamente consistía en servicios de beneficencia y sanidad pública). Esta situación empezó a cambiar paulatinamente tras la I Guerra Mundial, cuando el gasto social de la administración central empezó a crecer rápidamente gracias a la modernización del sistema de protección social que empezó a fraguarse en esos años. En 1933 el gasto social del Estado era similar al de la administración territorial y sumados ya eran claramente superiores al gasto en pensiones de los funcionarios.

Tras la Guerra Civil se consolidó definitivamente esta situación. Las pensiones de los funcionarios y el gasto social de ayuntamientos y diputaciones se mantuvieron prácticamente estancados, con algunas oscilaciones, en niveles similares a los que habían tenido durante el siglo XIX y principios del XX. En cambio, el gasto social de la administración central fue adquiriendo cada vez más protagonismo hasta convertirse en el principal motor del crecimiento del gasto social global en el largo plazo. El

crecimiento del gasto de la administración central se debe, a su vez, al creciente protagonismo del gasto en seguridad social y sus predecesores: los seguros sociales. El gráfico 2.4 muestra la evolución del gasto de la administración central (sin incluir las pensiones de los funcionarios) y el porcentaje que dentro de éste representaba el gasto en seguridad social y seguros sociales. Como se puede ver, desde la década de los años 1920 el gasto en seguridad social fue ganando peso rápidamente y en poco tiempo se convirtió en la principal partida dentro del gasto de la administración central, lo que confirma el marcado carácter bismarckiano que tuvo el desarrollo de la política social en España. Como se verá más adelante, los programas sociales no contributivos (ya fuesen universales o bajo prueba de ingresos) tuvieron una importancia muy marginal en el caso español.

Gráfico 2.4. Gasto social: seguridad social vs. admón. central (% del PIB), 1850-1980



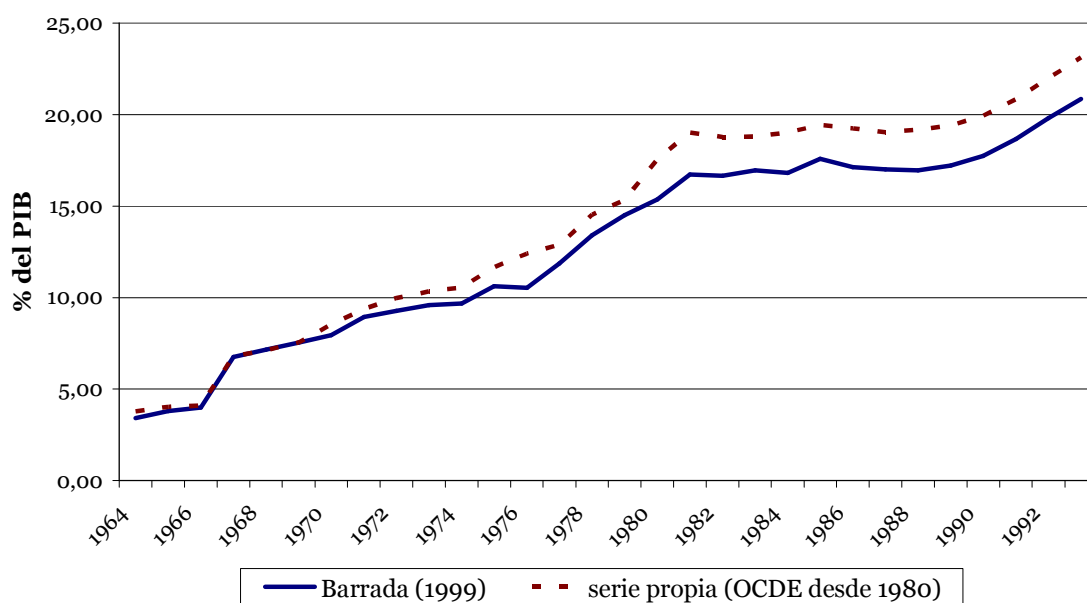
Fuente: elaboración propia, ver texto.

2.3.3. Estimaciones alternativas del gasto social público en España: una comparación

A parte de las estadísticas de la OCDE y el Ministerio de Trabajo español que aportan información sobre el gasto social en España desde 1980, las únicas estimaciones alternativas a la nuestra que aportan información antes de esa fecha son

las de Barrada (1999, 2001) y Bandrés (1999), aunque éstas únicamente hacen referencia a periodos recientes o a años puntuales. Barrada (2001), por ejemplo, ofrece una estimación detallada por provincias del gasto en beneficencia en el año 1842. Según su estimación, el gasto en beneficencia en ese año ascendía a un 0,32% del PIB, una cifra coherente con nuestras estimaciones para los años 1857, 1858 y 1859 (los primeros para los que se dispone de información del conjunto de administraciones públicas), en los que el gasto público en beneficencia representó un 0,35%, un 0,39% y un 0,36% del PIB respectivamente. Por otro lado, Barrada (1999) ha publicado una serie de gasto social, inspirada en los criterios del SNA-1993 y el SEC-1995 que incluye el gasto de todas las administraciones públicas, pero que sólo cubre el periodo de tiempo que va de 1964 a 1993, por lo que no permite realizar análisis de muy largo plazo.

Gráfico 2.5. Gasto social público en España como porcentaje del PIB, 1964-93



Fuente: La información de Barrada (1999) ha sido tomada de los cuadros de las páginas 407, 456, 469, 476, 483, y 504. La serie propia proviene se ha construido a partir de las cifras del anexo 2.2.

El gráfico 2.5 muestra una comparación entre los datos de Barrada (1999) y nuestra serie de gasto social (que desde 1980 se ha enlazado con los datos de la OCDE). Ambas series muestran una evolución muy similar y describen las mismas tendencias a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, desde 1970 y, especialmente a partir de 1980, los niveles de gasto social estimados por Barrada (1999) son ligeramente inferiores a los nuestros y a los de la OCDE. No obstante, se desconoce el motivo de esta discrepancia ya que teóricamente el sistema SNA-1993 (utilizado por Barrada) y la

metodología OCDE están diseñados para ser compatibles entre sí⁶ y, por tanto, las estimaciones resultantes deberían ser similares. Por último, Bandrés (1999) también ha proporcionado algunas cifras de gasto social, que hacen referencia a algunos años puntuales después de 1960. Según sus estimaciones el gasto social en España (incluyendo el gasto en educación) en los años 1964, 1965 y 1976 fue de un 5,5%, 5,9% y un 12,5% del PIB, respectivamente. Unas cifras no demasiado alejadas de nuestras estimaciones que sitúan el gasto social en esos mismos años en un 4,81%, un 5,20%, y un 14,37% del PIB respectivamente⁷. No obstante, a pesar de la cercanía, nuevamente llama la atención que las distintas estimaciones no coincidan entre sí. Sin embargo, la falta de detalles sobre el método de estimación utilizado por Bandrés (1999) impide conocer con exactitud el origen de estas diferencias.

Por otro lado, aunque no se trate exactamente de una serie de gasto social, entre las estadísticas de gasto público elaboradas por Comín y Díaz (2005) se puede encontrar información sobre la evolución de los gastos sociales del Estado entre 1850 y 2001. No obstante, éstos no incluyen las prestaciones de las administraciones territoriales ni las prestaciones de la seguridad social (únicamente incluyen las subvenciones del Estado a la seguridad social –y los seguros sociales-, pero no sus prestaciones). Ello hace que sus datos no se puedan enlazar fácilmente con las series actuales de gasto social y no sean comparables a nivel internacional. Por supuesto, estas limitaciones se deben al hecho de que Comín y Díaz (2005) no tenían por objetivo ofrecer un análisis detallado de la evolución de la protección social, sino una visión global de la evolución del sector público.

Cuadro 2.4. Comparación entre los datos de gasto social de Comín y Díaz (2005) y nuestra propia estimación, 1857-2000

	Gasto social público en España (% del PIB)		
	Estimación propia		
	Comín y Díaz	Todas las AAPP	Admon. central
1857	0,70	1,04	0,71
1875	0,58	0,96	0,58
1900	0,72	1,05	0,72
1914	0,63	0,89	0,63
1933	1,13	1,94	1,36
1945	1,10	3,44	2,90
1960	0,71	3,52	3,04
1975	2,10	11,66	11,28
1990	5,90	20,61	--
2000	6,17	20,94	--

⁶ Véase OCDE (2007), p. 6.

⁷ Estas cifras se han calculado sumando el gasto social de la tabla A.2.2.3 y el gasto en educación de la tabla A.5.4.1 del anexo 5.4 del capítulo 5.

Fuentes: los datos de la serie "Comín y Díaz" provienen de Comín y Díaz (2005) y comprenden los gastos de las partidas "sanidad" y "pensiones, seguridad social, y beneficencia". Las otras dos series son de elaboración propia, ver texto. Las cifras de 1990 y 2000 en la serie "estimación propia" provienen de la OCDE. La serie "Admón. central" está incompleta en esos años porque la OCDE no desagrega el gasto por niveles administrativos. Los datos de PIB utilizados para expresar el gasto social como porcentaje del PIB han sido tomados de Prados de la Escosura (2003).

En cualquier caso, no deja de ser interesante comparar nuestra serie de gasto social con los datos de Comín y Díaz (2005). En el cuadro 2.4 se puede ver la evolución que, según ambas series, tuvo el gasto social entre 1857 y 2000. En el caso de nuestra serie se muestran cifras de gasto social de la administración central (incluyendo seguros sociales y seguridad social) y del conjunto de administraciones públicas. Todas las series, incluidos los datos de Comín y Díaz (2005), incluyen las pensiones de los funcionarios. Como se puede ver, la principal diferencia entre nuestra serie y la procedente de los datos de Comín y Díaz (2005) es que esta última muestra niveles más bajos durante todo el periodo analizado.

En los años previos a la guerra civil ello se debe a que los datos de Comín y Díaz (2005) no incluyen el gasto de las administraciones municipales y provinciales. De hecho, como muestra la tercera columna del cuadro 2.4, nuestra estimación del gasto de la administración central es muy similar a la de Comín y Díaz (2005), excepto en 1933, lo que seguramente se debe a las incipientes prestaciones de los seguros sociales, que no están contabilizadas en Comín y Díaz (2005), o a las inversiones en obras públicas contra el paro de esos años, y que seguramente tampoco están registradas como gasto social en Comín y Díaz (2005). De forma similar, el distanciamiento entre ambas series que se observa en el periodo posterior a la guerra civil y que se extiende hasta la actualidad se debe principalmente a la expansión de los seguros sociales y la seguridad social, que no están incluidos en Comín y Díaz (2005). De ahí que nuestra serie muestre unos niveles de gasto más elevados y también un ritmo de crecimiento más rápido.

2.3.4. Principales periodos en la evolución del gasto social

Hasta ahora se han descrito las principales tendencias de la evolución del gasto social en el largo plazo y se ha comparado nuestra estimación con otras series existentes. En este apartado se ofrece un análisis dividido en periodos cortos, donde se analiza con más detenimiento el comportamiento del gasto social y de sus diferentes partidas, relacionándolo con el contexto político y los avances en materia de legislación social.

El periodo 1850-1936

Entre 1850 y 1914 el gasto social se mantuvo prácticamente estancado (gráficos 2.1 y 2.2). Ello no resulta extraño, ya que durante este periodo apenas hubo innovaciones en materia de legislación social. No obstante, a diferencia de lo que han sugerido Comín (1996) y Carasa (1985), no parece que durante el periodo liberal se produjese una disminución del gasto social, que ya era de por sí muy bajo. Nótese que ni siquiera en 1908 se observa ningún cambio de tendencia, lo que significa que el Retiro Obrero voluntario, que fue introducido ese año, tuvo un impacto muy limitado. Es cierto que nuestros datos no permiten valorar el impacto del seguro de accidentes de trabajo introducido en 1900 ya que, como se dijo anteriormente, no disponemos de información para antes de 1932. Sin embargo, la evidencia cualitativa sugiere que este seguro funcionó con muchas limitaciones antes de esa fecha. Sus prestaciones eran muy bajas y los retrasos e incumplimientos habituales (Silvestre y Pons, 2010). Todo parece indicar, por tanto, que los primeros seguros sociales tuvieron un impacto muy limitado.

En general, esos primeros seguros constituían medidas poco ambiciosas que contaron con poca financiación pública. Sin embargo, ello no resulta del todo sorprendente ya que uno de los argumentos utilizados por los reformistas sociales del periodo a favor de los seguros sociales era que éstos podían ayudar a reducir el gasto público en beneficencia. Maluquer, por ejemplo, argumentaba que:

“el Presupuesto del Estado no puede satisfacer todas las necesidades sociales, y (...) cuanto más fomento y encamine la previsión popular, menos tendrá que atender, en lo sucesivo, a los gastos de beneficencia, que resultan abrumadores para el Tesoro público, sea nacional, provincial o municipal”⁸

Por supuesto, es posible que los reformistas sociales no estuviesen realmente preocupados por el gasto público y que utilizasen estos argumentos simplemente para convencer a sus opositores. En cualquier caso, ello no hace más que confirmar la resistencia generalizada que debía existir ante posibles incrementos del gasto público que, a su vez, se explica por las dificultades para introducir reformas fiscales.

⁸ Maluquer (1926), p. 220 (volumen I).

Durante la primera I Guerra Mundial se produjo una brusca caída del gasto social, seguramente como resultado de la elevada inflación, que debió provocar una caída del valor real de las prestaciones. Sin embargo, una vez acabada la guerra se produjo una tímida recuperación (gráficos 2.1 y 2.2), cuya lentitud, en un contexto de avances legislativos notables, se explica sobre todo por la evolución negativa de las pensiones de los funcionarios. Como se puede ver en el gráfico 2.3 entre 1920-21 y 1930 éstas se mantuvieron prácticamente estancadas, sin recuperar la pérdida de poder adquisitivo asociada a la inflación de los años bélicos. En cambio, el gasto social de ayuntamientos y diputaciones recuperó rápidamente los niveles de preguerra, y el gasto social de la administración central experimentó, de hecho, un rápido crecimiento de 1919 en adelante. Este crecimiento se explica por las mejoras sociales introducidas en los convulsos años del periodo de la inmediata posguerra (retiro obrero obligatorio, subsidio de maternidad, subvenciones a mutuas contra el paro). Durante la Dictadura de Primo de Rivera no se introdujeron nuevos seguros sociales pero tampoco se eliminaron los que ya existían, y en 1927 el gobierno empezó a subvencionar a las familias numerosas (decreto de 21 de junio de 1926). En consecuencia, el gasto social de la administración central mantuvo su tendencia al crecimiento durante toda la década de los 20 (gráfico 2.3). Sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para compensar la ausencia de recuperación de las pensiones de los funcionarios, que continuaron siendo la principal partida del gasto social. De ahí que, a pesar de los avances en materia de legislación social, los niveles agregados de gasto en 1930 fuesen similares a los de 1913 (gráficos 2.1 y 2.2).

Con la llegada de la II República el gasto social experimentó un crecimiento muy importante, pasando de un 0,90% del PIB en 1930 a un 1,94% en 1933. Ello fue posible en parte gracias a la introducción de nuevos programas sociales como el seguro de desempleo voluntario, el seguro obligatorio de maternidad, o el seguro de accidentes de trabajo en a la agricultura. No obstante, el crecimiento del gasto en esos años se explica sobre todo por el crecimiento de las pensiones de los funcionarios públicos y por la inversión en obras públicas contra el paro. Las pensiones de los funcionarios pasaron de representar un 0,42% del PIB en 1930 a un 0,89% en 1933, lo que, por fin, hizo que se recuperaran y se superaran los niveles de preguerra (gráfico 2.3), y las pensiones militares crecieron más rápido que las pensiones civiles, lo que quizás estuvo relacionado con la reforma del ejército llevada a cabo por Azaña durante esos años⁹.

⁹ Las clases pasivas civiles pasaron de representar un 0,15% del PIB en 1930 a un 0,21% en 1933. Sin embargo, las clases pasivas militares pasaron de un 0,28% a un 0,68% del PIB en el mismo periodo.

Las obras públicas contra el paro también tuvieron un gran protagonismo. En 1933, por ejemplo, éstas representaron más de un 16% del gasto social total (cuadro 2.5, partida políticas activas). Estos resultados confirman la preocupación del gobierno republicano por el problema del paro, pero también ponen de manifiesto la precariedad de la protección social en España a la altura de los años 30. Como se ve en el cuadro 2.5, tras la I Guerra Mundial el gasto en vejez, familia y desempleo fue ganando peso de forma paulatina, gracias a la introducción gradual de los seguros sociales y otras medidas de política social como las subvenciones a las familias numerosas, que constituían una de las pocas medidas no contributivas en un sistema como el español, dominado por los seguros sociales contributivos y las ayudas benéficas. Sin embargo, a pesar de los avances, en 1933 el gasto social estaba lejos de presentar una estructura moderna. Las principales partidas continuaban siendo las pensiones de los funcionarios, el gasto en beneficencia (incluido en la partida “otros”), el gasto en asistencia sanitaria (que mayoritariamente estaba a cargo de los establecimientos benéficos), y el gasto en obras públicas, que no dejaba de ser una medida con un marcado carácter tradicional.

Cuadro 2.5. Composición funcional del gasto social de todas las administraciones públicas, 1857-1933

	Pensiones funcionarios		Incapacidad temporal				Políticas		Total	
	Vejez	Invalidez	Sanidad	Familia	Desempleo	Activas	Otros			
1857	65,66	0,00	0,00	0,00	17,22	0,00	0,00	0,00	17,12	100
1875	59,08	0,00	0,00	0,00	21,02	0,00	0,00	0,00	19,90	100
1900	65,26	0,00	0,00	0,00	17,49	0,00	0,00	0,00	17,24	100
1914	66,85	0,00	0,00	0,00	17,23	0,02	0,00	0,00	15,90	100
1924	49,44	0,30	0,00	0,00	28,31	0,10	0,02	0,02	21,80	100
1933	45,69	1,80	0,004	0,00	21,10	0,48	0,26	16,36	14,30	100

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del anexo 2.2.

De hecho, desde principios del siglo XX, si no antes, el gobierno había recurrido a la inversión en obras públicas en momentos de crisis económica¹⁰. En 1905 y 1906, por ejemplo, el gobierno central las utilizó para combatir el desempleo provocado por una importante crisis agraria. Según Garrabou y Sanz (1985) en esos años se registraron las cifras de importaciones netas de trigo y harina más altas del periodo comprendido entre 1849 y 1914. Se importaron 9.678.100 y 5.454.300 quintales métricos respectivamente (pp. 356-357). En 1919 también se hicieron inversiones en

¹⁰ Aunque son difíciles de identificar, desde finales del siglo XVIII las obras públicas ya se utilizaban para combatir la pobreza. Según Sarasúa (2004) *“los motines de 1766 van a transformar la visión que tiene la sociedad española (y en especial sus gobernantes) de la mendicidad: de mal natural e inevitable a gravísimo problema de orden público (por tanto, político) al que hay que dar solución inmediata y duradera”* (p. 173). Desde entonces, las obras públicas, normalmente de forma improvisada y financiadas por los ayuntamientos, se utilizaron especialmente para combatir los problemas del paro estacional (a modo de ejemplo puede verse Eza, 1910; Rodríguez Labandeira, 1991).

obras públicas contra el paro¹¹. Rodríguez Labandeira (1991) considera que éstas fueron una respuesta a la crisis agraria de 1917. No obstante, como se muestra en el capítulo 4, también es posible que éstas se destinasen a combatir el desempleo causado por los efectos desestabilizadores de la I Guerra Mundial en otros sectores como la minería, la construcción o la industria.

El periodo 1939-66

En los años inmediatamente posteriores a la guerra civil el gasto social experimentó un rápido crecimiento, que permitió recuperar y superar los niveles de preguerra, tanto términos per cápita como en relación al PIB (gráficos 2.1 y 2.2). Ello fue posible gracias a la creación del *Fondo de Protección Benéfico Social* (cuyas subvenciones se destinaron principalmente a financiar el Auxilio Social) y el *Patronato Nacional Antituberculoso* y a la introducción de medidas como el subsidio familiar (1938-39) y el seguro de enfermedad (1942-445). Sin embargo, a partir de 1945 el gasto social se mantuvo estancado hasta mediados de los años 60 (gráficos 2.1 y 2.2). Seguramente, las necesidades extraordinarias creadas por el conflicto bélico favorecieron el crecimiento inicial del gasto social. La creación del *Fondo de Protección Benéfico Social*, y puede que incluso la creación del *Patronato Nacional Antituberculoso*, podrían interpretarse en ese sentido como medidas de “emergencia” de posguerra. No obstante, también es posible que el gobierno sencillamente tratase de desmovilizar a los grupos favorables al desarrollo de la legislación social, que durante los años de la II República habían alcanzado elevados niveles de movilización política y social. Por supuesto, ambos factores pudieron actuar simultáneamente. En cualquier caso, esta política de búsqueda de legitimidad del gobierno estuvo acompañada de una dura política de represión, que a su vez ayuda a explicar por qué, una vez alcanzado un nivel mínimo de gasto social, la dictadura pudo frenar su crecimiento.

En lo que se refiere a la composición del gasto social, el cuadro 2.6 muestra que las pensiones de los funcionarios perdieron peso en los primeros años pero en 1965 representaban prácticamente el mismo porcentaje sobre el gasto social total que en 1945. Las partidas vejez-supervivencia, invalidez, incapacidad temporal y sanidad, en cambio, ganaron protagonismo gracias al desarrollo de los seguros de enfermedad y accidentes de trabajo y a la difusión de las pensiones del SOVI y el mutualismo laboral.

¹¹ Para tener una referencia sobre la importancia de la inversión en obras públicas contra el paro en esos años piénsese que en 1905 la inversión en obras públicas representó un 56,7% del gasto social total del Estado central (sin contar las pensiones de los funcionarios), en 1906 representó un 42,7%, y en 1919 un 83,71%.

El apartado “otros”, por su parte, (que principalmente incluye el gasto en beneficencia) perdió importancia desde mediados de los años 50, lo que refleja una cierta modernización de la estructura del gasto. En lo que se refiere al gasto en desempleo, se puede ver que éste desapareció durante las primeras décadas de la Dictadura, debido a la supresión del seguro de paro voluntario que había sido creado en 1931. Esta situación empezó a corregirse en 1955 con la introducción del Seguro de Paro Tecnológico y el Subsidio de Paro en la industria de géneros de punto, y más tarde con la introducción del Seguro Nacional de Desempleo en 1961. Aun así, en 1965 el gasto en desempleo continuaba representando un porcentaje muy reducido del gasto social total. La Dictadura prefirió la regulación el mercado de trabajo a las prestaciones económicas a los desempleados.

Cuadro 2.6. Composición funcional del gasto de todas las administraciones públicas, 1945-65 (% sobre el total)

	Pensiones Funcionarios	Vejez- supervivencia	Invalidez	Incapacidad temporal	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total
1945	18,69	10,12	1,69	1,02	22,04	38,28	0,00	1,82	6,33	100
1950	10,72	14,33	2,88	2,73	44,45	18,14	0,00	1,56	5,18	100
1955	12,02	11,74	4,69	2,46	46,49	14,42	0,01	1,83	6,33	100
1960	14,55	27,40	6,91	2,96	33,48	10,09	0,73	0,20	3,67	100
1965	17,71	25,46	7,93	3,38	32,47	5,64	2,09	2,99	2,34	100

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del anexo 2.2.

Sin embargo, la característica más sobresaliente de la estructura del gasto social durante la dictadura franquista fue el enorme peso que alcanzó el gasto en familia, especialmente durante los primeros años. En 1945 éste llegó a suponer un 38% del gasto social total, aunque desde entonces fue perdiendo peso de forma continuada. La política demográfica de la dictadura es seguramente una de las causas que ayuda a explicar este fenómeno. De hecho, en 1943 Severino Aznar aseguraba que el Subsidio Familiar se había aplicado (entre otros motivos) porque “*lo exigía la política demográfica del Nuevo Estado*” y añadía:

“Nuestra ansiedad por conservar solícitamente la generación nueva, por acrecentarla, por reparar los desgastes de la guerra, y por el porvenir de España grande mediante una política demográfica prudente, pero implacable, es otro de los grandes motivos que prueban la justicia y el largo magnífico alcance social de esta ley”¹²

¹² Aznar (1943), p. 18.

Por otro lado, el subsidio familiar también tenía como objetivo reducir la participación de la mujer en el mercado laboral. Para los legisladores sociales del periodo el salario de la mujer no era más que un complemento del salario (*familiar*) del marido cuando éste era insuficiente. Por tanto, las prestaciones por hijo a cargo del subsidio familiar, al complementar el salario (*familiar*) masculino, debían servir para desincentivar el trabajo femenino, al que se atribuían toda clase de males sociales. Las siguientes palabras de Severino Aznar son muy elocuentes en ese sentido:

“La madre trabaja fuera del hogar a la fuerza, por insuficiencia de recursos (...) y las consecuencias son fatales. Aumento de las madres muertas en el parto. Aumento de la mortalidad infantil (...); brutal disminución de la natalidad (...); ausencia de educación de los hijos abandonados a las malas enseñanzas de la calle; mal cumplidas las faenas domésticas, que hacen desagradable su hogar, que empujan al marido a la taberna y al bar (...) Devolver a la madre al hogar es un ideal y hacia él hay que ir. El Régimen de Subsidios Familiares puede ser el medio más eficaz”¹³.

El periodo 1967-2005

El año 1967 supuso el que seguramente es el punto de inflexión más importante en la historia de la protección social en España y el inicio de una nueva etapa de modernización. En tan solo 8 años el gasto social pasó de representar un 6,74% del PIB en 1967 a un 11,66% en 1975. Ello fue posible gracias a la entrada en vigor de la Ley General de Bases de la Seguridad Social, que supuso, además, un cambio cualitativo importante. Con ella se dieron los primeros pasos hacia la unificación y la universalización del sistema de protección social, frente al particularismo y la fragmentación que habían supuesto los seguros sociales. De esta forma España se adhería, con veinte años de retraso, a la tendencia que se había ido desarrollando en Europa desde 1945 bajo la influencia del *Informe Beveridge*. No obstante, las realizaciones en ese sentido fueron todavía limitadas, debido al mantenimiento de los regímenes especiales y el peso enorme que conservaron las prestaciones contributivas (Comin y Díaz, 2005).

¹³ Aznar (1943), pp. 16-17.

En este contexto, no parece que la transición a la democracia produjese una aceleración ni una disminución significativa en el ritmo de crecimiento del gasto social, que continuó siendo muy intenso. Entre 1975 y 1980 el gasto social creció otros 5 puntos porcentuales sobre el nivel del PIB, pasando de representar un 11,66% del PIB en 1975 a un 16,56% en 1980. Durante estos años se rompió, además, un importante límite institucional al desarrollo de un auténtico Estado del Bienestar, gracias a la reforma del IRPF de 1977. Hasta ese momento el gasto social se había financiado primordialmente a partir de cotizaciones sociales, un mecanismo claramente regresivo. Según Bandrés (1999, p. 636) la presión fiscal en términos de impuestos sobre la renta y el patrimonio era en 1974 prácticamente igual que en 1960, mientras que la correspondiente a las cotizaciones sociales se había duplicado en el mismo periodo. Sin embargo, esta tendencia se invirtió desde 1977, y los impuestos sobre la renta aumentaron notablemente su importancia. De esta forma, la reforma fiscal de 1977 no solo hizo sostenible el crecimiento del gasto social, sino que permitió darle al sistema una orientación más redistributiva y disminuir el peso de las contribuciones sociales en su financiación.

A partir de 1981 se observa una ralentización del ritmo de crecimiento del gasto social en relación al PIB, aunque esta es menos acusada cuando se analiza la evolución del gasto social en términos per cápita. Dicha ralentización coincide con los años de la reestructuración industrial, en los que la política económica estuvo orientada además a la reducción del déficit público y la contención de la inflación. En 1989 el gasto social recibió un nuevo impulso, motivado en buena medida por la huelga general del 14-D de 1988, que obligó al gobierno a modificar su política económica. Como resultado, entre 1989 y 1993 tuvo lugar un nuevo periodo de rápido crecimiento, que permitió alcanzar en 1993 los niveles de gasto social más altos de todo el periodo analizado: un 23,71% del PIB. No obstante, a partir de entonces se inició una ligera caída seguida de una nueva etapa de estancamiento, que se prolongó hasta el final del periodo analizado, con unos niveles que rondaron el 20% del PIB. En parte, esta última etapa de estancamiento se explica por las limitaciones impuestas por el tratado de Maastricht y, posteriormente, la incorporación a la moneda única europea, en materia de déficit fiscal y Deuda Pública. En cualquier caso, todo indica que la crisis económica actual hará posible superar de nuevo la barrera del 20%, al menos temporalmente. De hecho, según las últimas cifras, todavía provisionales, publicadas en el último anuario del Ministerio de Trabajo, en 2008 el gasto social se situó en un 22,19% del PIB.

En lo que se refiere a la composición del gasto social, durante el periodo 1967-2000 las pensiones de vejez y supervivencia, seguidas del gasto en sanidad, han sido las partidas más importantes. Las pensiones de los funcionarios, por su parte, vieron reducida su importancia de forma continuada. En cambio, el gasto en incapacidad temporal e invalidez se estabilizó desde 1975 en niveles que representaban entre un 11 y un 14% del gasto social total. Las políticas activas de empleo representaron una parte reducida del gasto social total, aunque ganaron algo de importancia a partir de 1990, mientras que la partida “otros” apenas tuvo importancia desde 1970. Finalmente, el gasto en desempleo aumentó radicalmente con la crisis de los años 70. Entre 1975 y 1980 pasó de representar un 3,98% del gasto total a un 12,64%. Desde entonces, esta partida ha experimentado intensas oscilaciones dependiendo del ciclo económico, pero ha mantenido un peso muy importante hasta la actualidad debido a la persistencia del fenómeno del desempleo en la economía española (cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Composición funcional del gasto de todas las administraciones públicas, 1970-2005 (% sobre el total)

	Pensiones Funcionarios	Vejez- Supervivencia	Invalidez	Incapacidad temporal	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total
1970	15,34	19,37	7,37	3,50	30,56	18,85	1,73	2,35	0,92	100
1975	7,98	28,68	8,70	5,08	33,97	9,09	3,98	1,68	0,83	100
1980	8,96	31,98		14,74	27,25	3,04	12,64	1,13	0,26	100
1985	7,65	35,64		13,34	24,48	1,48	15,37	1,83	0,22	100
1990	5,78	35,43		11,06	25,92	1,62	15,92	3,94	0,34	100
1995	5,07	38,57		11,48	25,37	1,96	14,98	2,02	0,55	100
2000	4,76	39,51		11,55	25,63	4,79	9,85	3,33	0,59	100
2005	4,35	36,02		11,43	27,76	5,40	10,49	3,68	0,87	100

Fuente: los datos de los años 1970 y 1975 son de elaboración propia y están calculados a partir de las cifras del anexo 2.2. De 1980 los datos provienen de la OCDE; por ese motivo las partidas invalidez e incapacidad temporal aparecen unificadas.

El gasto en familia ganó cierto peso de nuevo en 1967 debido a la integración del plus familiar en el sistema de la seguridad social y, a pesar de que fue perdiendo importancia desde entonces, mantuvo un peso considerable hasta el final de la dictadura. En 1980, sin embargo, representaba un pequeño porcentaje sobre el total y se ha mantenido bajo desde entonces, aunque desde el año 2000 ha aumentado de nuevo ligeramente su importancia. Según Valiente (1996), esta precariedad de la política familiar en España se debe al rechazo que con la llegada de la democracia suscitó la política familiar franquista, que había ocupado un lugar muy importante en la propaganda del régimen. Sin embargo, este argumento sólo sirve para explicar porqué durante la democracia no se ha aplicado una política familiar de tipo conservador, como la que se aplicó durante la dictadura, que estaba orientada a mantener a la mujer alejada del mercado de trabajo; pero no es suficiente para explicar porque no se desarrolló una política familiar alternativa.

Curiosamente una de las principales carencias de la precaria política familiar en España es el déficit de escuelas de infancia de 0 a 3 años, una política que, lejos de ser antifeminista, facilitaría la incorporación de la mujer al mercado laboral. España es, de hecho, el país de la UE-15 con el porcentaje más bajo de niños entre 0 y 3 años escolarizados en centros públicos. En 2000, sólo un 8% de los niños estaban escolarizados, una cifra que está incluso por debajo de Portugal, donde estaban escolarizados un 12%, y lejos de países como Francia (23%) y Bélgica (30%), y especialmente de los países nórdicos como Suecia (40%) o Dinamarca (44%)¹⁴. Esta situación ha sido vinculada por Navarro (2004) al predominio de las fuerzas conservadoras en España; en cualquier caso, la precariedad e insuficiencia de la política familiar en España constituye una característica que persiste hasta la actualidad y, de una forma u otra, tanto Valiente (1996) como Navarro (2004) sitúan su origen en el legado de la dictadura.

2.4. La evolución del gasto social en España en el contexto europeo (1880-2005)

Para tener una imagen más completa de la evolución de la política social en España es interesante situar su experiencia en el contexto internacional. No obstante, la ausencia de series largas a nivel internacional dificulta, en parte, esta tarea. En el periodo posterior a la II Guerra Mundial la información es bastante abundante y fiable. Gracias a las estadísticas de la OCDE es posible conocer la evolución del gasto social en diversos países desarrollados desde 1960 hasta la actualidad. Asimismo, gracias a una detallada recopilación llevada a cabo por Flora (1986) es posible conocer la evolución del gasto social público en 12 países europeos entre 1950 y 1980. Sin embargo, para el periodo anterior a la II Guerra Mundial la información es más escasa. Durante los años 30, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) publicó dos informes sobre el estado de la protección social en más de 20 países diferentes, pero la información únicamente hace referencia a los años 1930 y 1933.

La única base de datos que cubre un amplio periodo de tiempo antes de la II Guerra Mundial es la que ha elaborado Lindert (1992, 1994), que aporta información en intervalos de diez años entre 1880 y 1930. No obstante, el principal obstáculo para establecer comparaciones internacionales en el largo plazo es la absoluta falta de

¹⁴ Las cifras provienen de Navarro y Quiroga (2004), p. 73.

información que existe para el periodo comprendido entre 1930 y 1950. Ello ha obligado a dividir el análisis comparativo que se ofrece a continuación en dos partes. En la primera se analiza el periodo 1880-1930 a partir de las cifras de Lindert y algunas estimaciones de elaboración propia sobre el nivel de gasto social en diversos países en 1930 y 1933, realizadas a partir de los informes publicados por la OIT. En la segunda parte se analiza el periodo 1950-2005 a partir de la información publicada por la OCDE y Flora (1986).

2.4.1. El periodo 1880-1930

La base de datos de Lindert (1992, 1994) contiene información sobre el gasto en transferencias sociales en más de 20 países diferentes entre 1880 y 1930 en intervalos de 10 años¹⁵. De acuerdo con la definición de Lindert, el gasto en *transferencias sociales* incluye las prestaciones públicas financiadas vía impuestos, es decir, lo que hoy llamaríamos prestaciones no contributivas, la provisión de servicios públicos como la sanidad, y las subvenciones públicas a los seguros sociales. En cambio, las prestaciones de los seguros sociales (que se financiaban a través de cotizaciones sociales -de empresarios y trabajadores- más subvenciones del Estado) no están incluidas en la estimación porque no implican redistribución vía impuestos. Como se ha dicho únicamente se incluyen las subvenciones públicas que éstos recibían (Lindert, 1992, 1994). Por otro lado, las prestaciones de los funcionarios públicos tampoco están incluidas en las estimaciones. Lindert considera que éstas son producto de la relación laboral que existe entre el Estado y los funcionarios y, por tanto, se han tratado igual que los seguros privados-colectivos que muchas empresas ofrecen a sus empleados.

Para poder comparar nuestra serie de gasto social público con las cifras de Lindert ha sido necesario hacer dos tipos de ajustes: 1) se han eliminado las pensiones de los funcionarios, y 2) en el caso de las prestaciones satisfechas por los seguros sociales únicamente se han contabilizado las subvenciones del Estado. Por supuesto, el resto de gastos sociales a cargo de las administraciones públicas sí que se han contabilizado. La información necesaria para llevar a cabo estos ajustes se ha obtenido a partir de la información contenida en las Cuentas Generales y los Presupuestos Generales del Estado. En el cuadro 2.8 se puede ver la evolución del gasto total en

¹⁵ Los datos se pueden encontrar en la página web de Lindert (<http://lindert.econ.ucdavis.edu/index.cfm?employeeid=17¤tNav=12>). La información que en ella aparece es casi idéntica a la publicada en Lindert (1994) y a la versión working-paper del mismo (Lindert, 1992), pero con ligeras actualizaciones.

transferencias sociales en diversos países europeos entre 1880 y 1930. Los datos provienen de Lindert, excepto en el caso de Portugal, que se han tomado de Valerio (2001), y en el de España, que son de elaboración propia (aunque también se incluyen las cifras de Lindert para contrastar las diferencias).

Cuadro 2.8. Las transferencias sociales en Europa (% del PIB), 1880-1930

	Media 14 Países Europeos*	Bélgica	Dinamarca	Francia	Gran Bretaña	Grecia	Italia	Portugal	España	España (Lindert)
1880	0,47	0,17	0,96	0,46	0,86	0,00	0,00		0,36	0,00
1890	0,47	0,22	1,11	0,54	0,83	0,00	0,00	0,12	0,43	0,00
1900	0,54	0,26	1,41	0,57	1,00	0,00	0,00	0,10	0,36	0,00
1910	0,60	0,43	1,75	0,81	1,38	0,00	0,00	0,09	0,33	0,02
1920	0,77	0,52	2,71	0,64	1,39	0,00	0,00	0,42	0,27	0,041
1930	1,66	0,56	3,11	1,05	2,32	0,07	0,08	0,35	0,49	0,073

Fuente: para España, elaboración propia. Los datos de Portugal han sido tomados de Valerio (2001). En el resto de países las cifras provienen de Lindert, ver texto.

*Los 14 países europeos incluidos para calcular la media son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, y Suecia.

Como se puede ver, nuestras estimaciones sobre el gasto en *transferencias sociales* en España arrojan cifras significativamente más elevadas que las de Lindert, aunque ello no es del todo sorprendente. Las cifras de Lindert se basan en estadísticas y fuentes internacionales. Sin embargo, la información sobre España en este tipo de fuentes es muy escasa e incompleta, lo que explicaría por qué sus estimaciones están sesgadas a la baja¹⁶. En cualquier caso, incluso si tomamos nuestras estimaciones, el gasto en *transferencias sociales* en España se mantuvo lejos del de los países líderes como Gran Bretaña o Dinamarca, aunque al principio del periodo se encontraba en niveles similares a los de Francia y la media de países europeos. Sin embargo, entre 1890 y 1930 se produjo un proceso de divergencia, de forma que el nivel de *transferencias sociales* en España pasó de representar un 90,57% de la media europea en 1890 a un 29,40% en 1930. Durante esos años, diversos países europeos iniciaron una lenta y progresiva modernización de sus sistemas de protección social, que dio lugar a un aumento paulatino de las transferencias sociales. En cambio, en España únicamente hubo una tímida modernización durante los años 20, pero el gasto en transferencias sociales se mantuvo prácticamente estancado a lo largo de todo el periodo.

¹⁶ Todo parece indicar la principal causa que explica el sesgo a la baja en las estimaciones de Lindert es la no contabilización del gasto social de los ayuntamientos y diputaciones, que, como se ha visto anteriormente, fue muy importante durante este periodo. Según nuestras propias estimaciones, el gasto social del gobierno central (sin incluir las pensiones de los funcionarios) ascendió a un 0,02% del PIB en 1880, un 0,04% en 1890, un 0,03% en 1900, un 0,04% en 1910, un 0,03% en 1920, y un 0,09% en 1930. Unas cifras que se encuentran bastante más cerca de las estimaciones de Lindert.

A pesar de todo, este comportamiento no fue muy diferente del resto de países de la Europa mediterránea. Como en el caso de España, las cifras de Lindert sobre Grecia e Italia parecen estar sesgadas a la baja. Según sus estimaciones el gasto en *transferencias sociales* de estos dos países entre 1880 y 1920 fue de un cero por ciento del PIB (cuadro 2.8). No obstante, es difícil imaginar que, por precarios que fuesen los sistemas de protección social tradicional, el nivel de gasto en *transferencias sociales* en esos años fuese realmente cero. De hecho, el propio Lindert (1992, 1994), advierte de que esos ceros no son reales. Simplemente significan que el nivel de *transferencias sociales* debía ser muy bajo (próximo a cero) pero que sus fuentes no le permiten aportar una cifra más precisa. En cualquier caso, a pesar de la imprecisión, los “ceros” registrados en Grecia e Italia entre 1880 y 1920 y el ligero aumento que se observa en 1930, sugieren que, como España, estos países tan sólo experimentaron una tímida modernización en su sistema de protección social durante los años 20. Algo similar se observa en el caso de Portugal. En 1920 y 1930 se observa un ligero aumento del gasto en transferencias sociales, pero incluso en 1930 se encontraba en niveles muy bajos. En definitiva, la comparación internacional sugiere que en el periodo anterior a 1930, España modernizó su sistema de protección social más lentamente que la media de países europeos. Sin embargo, siguió una pauta similar a la de otros países de la Europa mediterránea como Italia, Grecia o Portugal, que parece que tan solo experimentaron una tímida modernización durante los años 20.

2.4.2. El periodo 1950-2005

Como se dijo anteriormente, para el periodo comprendido entre 1930 y 1950 no existen series de gasto social que permitan situar la experiencia española en el contexto internacional. Sin embargo, a partir de 1950 la información es más abundante y, por tanto, es posible reconstruir la evolución del gasto social en diversos países europeos hasta la actualidad. Las fuentes de información más importantes en ese sentido son Flora (1986) y las estadísticas de la OCDE. En el *Social Expenditure Database* de la OCDE, conocido como SOCX, se puede encontrar información sobre el nivel de gasto social en más de 20 países diferentes de 1980 en adelante. Por otro lado, gracias a un estudio publicado por la OCDE en 1985 disponemos de información sobre la evolución del gasto social entre 1960 y 1981. Las definiciones de gasto social en ambas bases de datos son muy similares, aunque por motivos que desconocemos los niveles estimados para 1980 y 1981 (años en que ambas series se solapan) son ligeramente superiores en OCDE (1985). Por último, Flora (1986) aporta información sobre el gasto social en 12

países europeos para el periodo entre 1950 y 1980, de forma que utilizando las tres bases de datos es posible construir una serie sobre la evolución del gasto social en Europa entre 1950 y la actualidad.

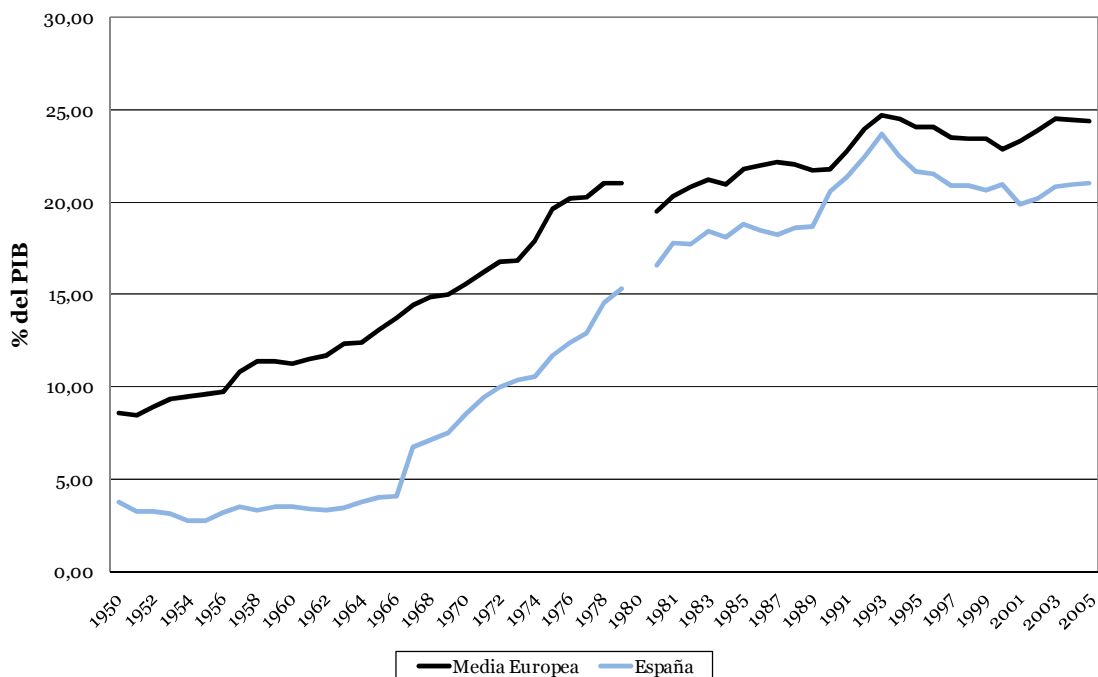
En las comparaciones que se ofrecen a continuación, los datos de 1980 en adelante provienen del SOCX, los del periodo comprendido entre 1960 y 1979 se han tomado de OCDE (1985) y los del periodo 1950-59 provienen de Flora (1986). La clasificación funcional aplicada por Flora (1986) no es muy diferente de las de la OCDE, aunque no se explicita de forma sistemática qué prestaciones y/o políticas se incluyen dentro del gasto social. Por tanto, es difícil precisar el margen de error de esta serie o si los datos son completamente comparables entre países. No obstante, parece razonable pensar que las cifras de Flora (1986) describe razonablemente bien la evolución del gasto social en cada país. Por tanto, para tratar de obtener la máxima homogeneidad posible en la evolución de la serie, los datos de Flora (1986) han sido reescalados para igualarlos a los niveles de las estadísticas de la OCDE (1985) en 1960.

Aparte de España, la información recopilada hace referencia a 14 países europeos, que son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal y Suecia. En el caso de Austria no ha sido posible encontrar información entre 1950 y 1956 y sobre Grecia únicamente existe información de 1960 en adelante. Por otro lado, en el caso de Portugal, únicamente existe información a partir de 1980 (ni Flora (1986) ni OCDE (1985) aportan información sobre dicho país). Para completar ese vacío se ha optado por estimar el gasto social público de ese país, entre los años 1950 y 1979, siguiendo las definiciones de la OCDE. Para ello se ha recurrido a los Anuarios Estadísticos de Portugal, las estadísticas sobre gasto sanitario de la OCDE (2008), y el trabajo de Pereirinha y Carolo (2007). Para más detalles sobre las fuentes y los métodos de estimación de la serie portuguesa se puede ver el anexo 2.3.

En los gráficos 2.6 y 2.7 se puede ver la evolución comparada del gasto social público en España y en la media de países europeos entre 1950 y 2005. En el gráfico 2.6 se muestra la evolución del gasto social expresado como porcentaje del PIB, mientras que en el gráfico 2.7 se muestra la evolución del gasto social por habitante expresado en dólares Geary-Khamis de 1990. El salto que se observa en 1980 en ambos gráficos en la serie de la media europea se debe a la diferencia mencionada anteriormente que existe en los niveles de gasto entre OCDE (1985) y SOCX. En ambos gráficos se observa que el gasto social público en España se mantuvo claramente por debajo de la media de países

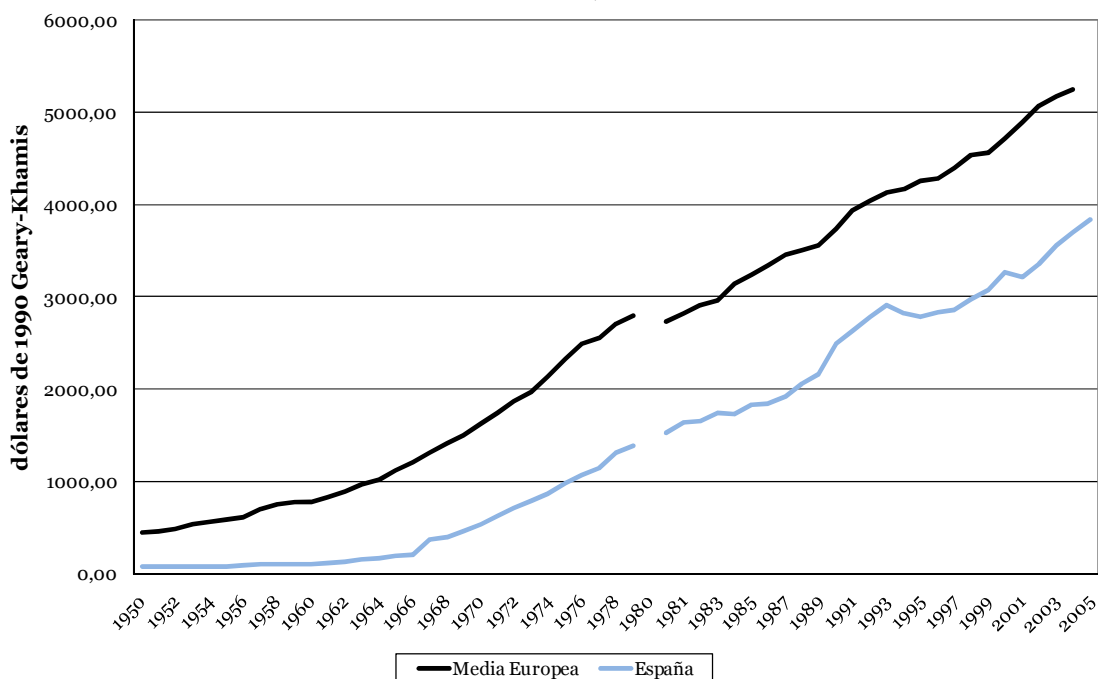
Europeos a lo largo de todo el periodo comprendido entre 1950 y 2005. No obstante, es posible distinguir diferentes tendencias y periodos.

Gráfico 2.6. Evolución del gasto social público (% del PIB) en España y Europa, 1950-2005



Fuentes: Gasto social público en España, elaboración propia (ver texto). El gasto social en Europa proviene de Flora (1986), OCDE (1985) y SOCX (www.oecd.org/els/social/expenditure). Para el caso de Portugal véase anexo 2.3. Los datos de PIB en moneda corriente utilizados para expresar el gasto social público como porcentaje del PIB provienen de las *Penn World Tables* (versión 6.2). En el caso de España la información sobre PIB proviene de Prados de la Escosura (2003).

Gráfico 2.7. Evolución del gasto social público por habitante en España y Europa (dólares de 1990), 1950-2005



Fuentes: sobre los datos de gasto social ver gráfico 2.6. La información necesaria para hacer la transformación a gasto social público por habitante en dólares de Geary-Khamis de 1990 proviene de Maddison (www.ggd.net/maddison/).

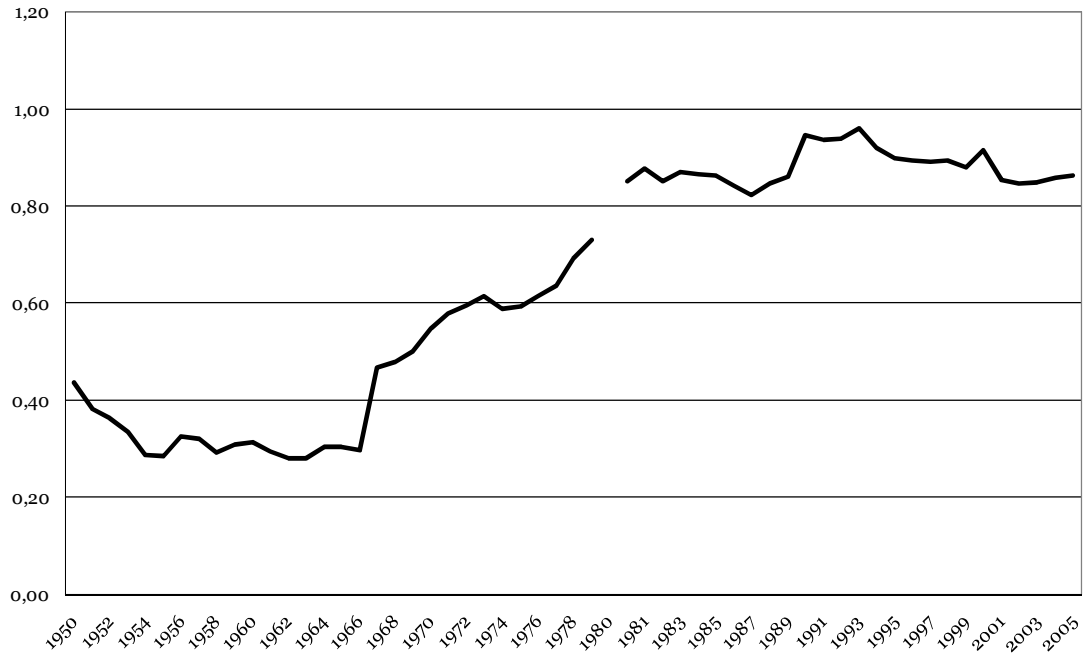
En España entre 1950 y aproximadamente 1966 el gasto social se mantuvo prácticamente estancado, mientras que en el resto de países europeos creció de forma continuada, provocando un distanciamiento que no se detuvo hasta 1967 (gráficos 2.6 y 2.7). Además, este proceso de divergencia no se produjo únicamente con respecto a los países más desarrollados, sino que, como muestra el cuadro 2.9, España se quedó también claramente rezagada con respecto a otros países de la Europa mediterránea como Italia o Grecia. Únicamente Portugal mostraba en 1966 unos niveles de gasto social tan bajos como los de España. En cambio, a partir de 1967 se produjo un cambio de tendencia y se inició un rápido crecimiento del gasto social en España que inauguró la etapa de convergencia con Europa más importante de todo el periodo analizado (ver gráficos 2.8 y 2.9). Sin embargo, los bajos niveles de partida hicieron que incluso en 1980 el gasto social público en España estuviese todavía lejos de los niveles europeos. Expresado como porcentaje del PIB, en 1980 el gasto social en España tan solo representaba un 85% del gasto de la media de países europeos. En términos de gasto social por habitante la distancia con Europa era aún mayor. En 1980 el gasto social por habitante en España representaba únicamente un 58% del gasto de la media de países europeos.

Cuadro 2.9. Evolución del gasto social público (como % del PIB) en diversos países europeos (1950-78)

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Irlanda	Italia	Grecia	Portugal	España
1950	16,63	12,57	12,46	10,01	9,39		3,21	4,07
1954	17,18	13,55	13,76	11,80	12,23		3,78	3,18
1958	20,51	15,90	16,49	11,60	15,25		4,33	3,90
1962	20,70	19,27	17,46	11,99	17,36	8,47	4,67	3,98
1966	22,49	22,55	20,25	14,09	20,17	10,23	4,79	5,06
1970	23,55	25,10	26,19	16,55	21,11	10,69	6,08	9,98
1974	28,67	28,70	30,68	20,21	23,53	9,92	8,60	12,05
1978	30,89	37,27	32,42	21,49	26,54	12,64	11,90	16,68

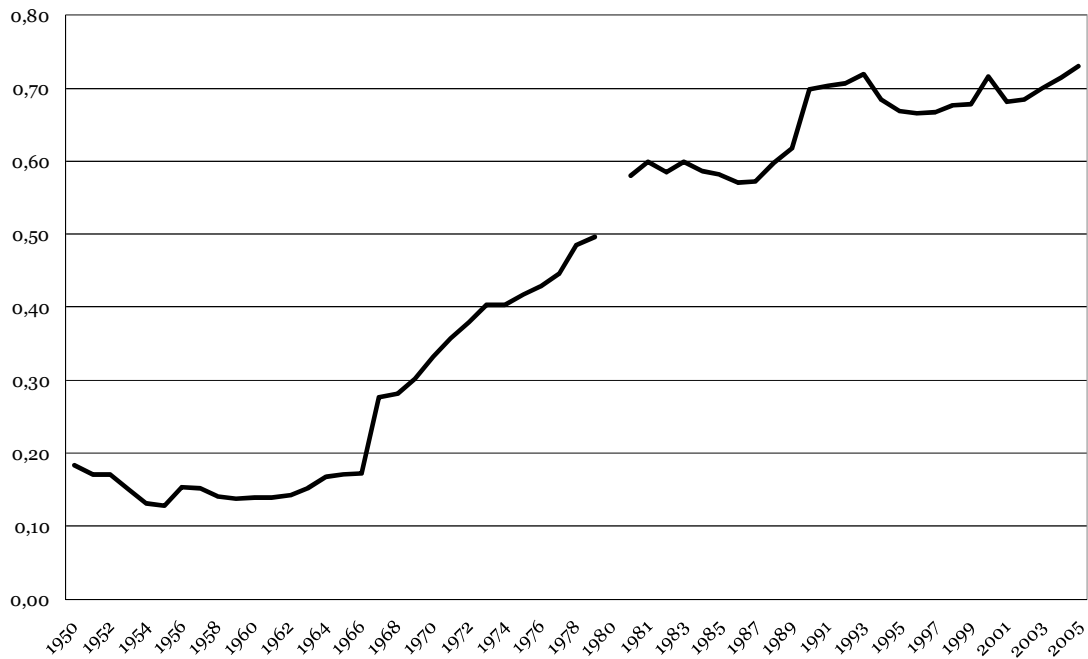
Fuentes: las mismas que en el gráfico 2.6.

Gráfico 2.8. Ratio entre el gasto social en España (en % del PIB) y el gasto social en Europa (en % del PIB), 1950-2005



Fuentes: las mismas que en el gráfico 2.6.

Gráfico 2.9. Ratio entre el gasto social por habitante en España y el gasto social por habitante en Europa, 1950-2005



Fuentes: las mismas que en el gráfico 2.7.

Durante los años 80 se moderó el ritmo de crecimiento del gasto social en España, situándose en tasas de crecimiento similares a las de la media europea. Como consecuencia, la distancia entre España y la media de países europeos se mantuvo estable durante este periodo (gráficos 2.8 y 2.9). En 1989, tras la huelga general del 14-D de 1988, el gasto social recibió un nuevo impulso que dio lugar a un nuevo pero breve periodo de convergencia que se alargó hasta 1993, año en que España alcanzó los niveles de protección social más próximos a la media europea de todo el periodo analizado. Si tomamos como referencia el gasto social en relación al PIB, los niveles españoles llegaron a representar en ese año un 96% de la media europea; y si tomamos como indicador el gasto social por habitante llegaron a representar un 72%. Después de 1993 se produjo un ligero distanciamiento, pero a partir de entonces el gasto social en España (tanto en términos per cápita como en relación al PIB) ha evolucionado de forma similar a la media de países europeos, por lo que la distancia con respecto a éstos se ha mantenido estable hasta la actualidad.

La composición del gasto social en perspectiva comparada (1950-2005)

En el cuadro 2.10 se puede ver la evolución del gasto social en España y la media de países europeos entre 1955 y 2005. El gasto social aparece descompuesto en cuatro partidas: pensiones, sanidad, desempleo y “otras políticas de bienestar” (que incluye el resto de prestaciones sociales: prestaciones familiares, enfermedad, etc.)¹⁷. Al principio del periodo todas las partidas se encontraban muy por debajo de los niveles europeos. Las partidas que recortaron distancias más rápidamente fueron las pensiones y el gasto en sanidad, que a mediados de los 80 habían alcanzado niveles próximos a los de la media europea. En cambio, el gasto en “otras políticas de bienestar”, a pesar de que haber recortado distancias, se mantiene incluso en la actualidad muy por debajo de los niveles europeos. De alguna forma, estos resultados vendrían a confirmar una de los argumentos utilizados por Ferrera (1996) para defender que existe un modelo de política social propio de los países del sur de Europa. Según este autor, entre otras características comunes, los países del sur de Europa comparten la tendencia a priorizar el gasto en pensiones y sanidad frente al resto de políticas sociales, y ello parece confirmarse en el caso español.

¹⁷ No se ha podido obtener una clasificación más desagregada porque los criterios de clasificación utilizados en OCDE (1985) y SOCX no son exactamente los mismos.

Cuadro 2.10. Clasificación funcional del gasto social en España y Europa (% del PIB), 1955-2005

	Pensiones		Sanidad		Otras políticas de bienestar		Desempleo		Total	
	Media Europea	España	Media Europea	España	Media Europea	España	Media Europea	España	Media Europea	España
1955	4,15	0,77	2,25	1,27	3,46	0,63	0,29	0,00	10,14	2,67
1965	5,77	2,04	3,24	1,30	3,84	0,45	0,26	0,08	13,11	3,87
1975	8,03	5,29	5,28	3,96	5,52	1,75	0,82	0,46	19,65	11,47
1985	8,20	8,03	5,39	4,60	5,43	2,94	2,44	3,24	21,45	18,81
1995	8,99	9,39	5,70	5,49	5,90	3,08	3,00	3,68	23,59	21,64
2005	9,41	8,42	6,67	5,85	5,64	3,81	2,23	2,98	23,94	21,06

Fuentes: las mismas que en el gráfico 2.6.

Notas: Antes de 1980 “pensiones” incluye las pensiones de vejez, supervivencia e invalidez. Sin embargo, de 1980 únicamente incluye las pensiones de vejez y supervivencia. Ello se debe a que los criterios de clasificación utilizados en OCDE (1985) y SOCX no son exactamente los mismos. En consecuencia, de 1980 en adelante el gasto en invalidez se encuentra en la partida “otras políticas de bienestar” junto con el gasto en prestaciones familiares, enfermedad y el resto de prestaciones sociales. Por otro lado, antes de 1980 el gasto en desempleo no incluye el gasto en políticas activas.

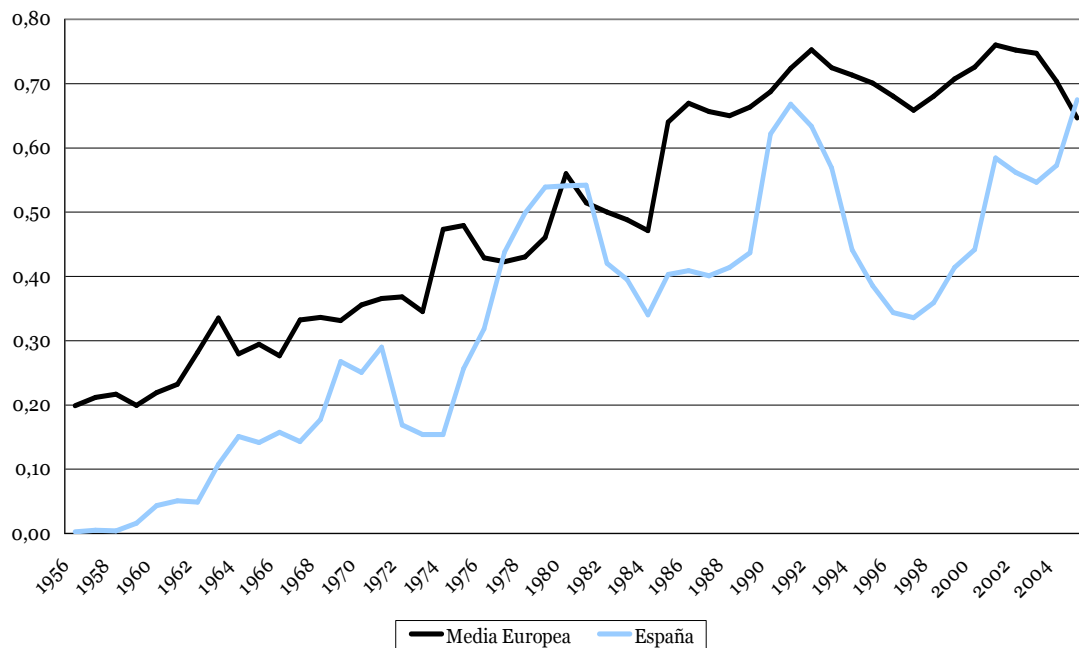
Sin embargo, ello no se debe tanto al peso “excesivo” de las pensiones y el gasto en sanidad como a la precariedad del resto de políticas sociales (incluidas aquí bajo el epígrafe “otras políticas de bienestar”). Aunque según Zubiri (2008, p. 633) las pensiones españolas se encuentran entre las más generosas de la Unión Europea, Bandrés (1999) sostiene que la generosidad formal de las pensiones contributivas se ve empañada por la precariedad de las pensiones no contributivas. En cualquier caso, las cifras del cuadro 2.10 indican que desde los años 80 el peso de las pensiones sobre el PIB es similar a la media europea. En lo que se refiere al gasto en desempleo, las cifras del cuadro 2.10 muestran que en 1955 y en 1965 España se encontraba muy por debajo de la media de países europeos. En cambio, desde finales de los años 70 el gasto en desempleo ha estado de forma sistemática por encima de los niveles europeos, lo que no necesariamente significa que la protección contra el paro en España sea más generosa que en otros países europeos, sino que las tasas de desempleo españolas han estado en las últimas décadas por encima de la media.

Cuadro 2.11. Tasa de paro, gasto en desempleo y generosidad de las prestaciones por desempleo en Europa y España, 1960-2005

	Media Europea					España				
	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de desempleo "estandarizada"	gasto en desempleo en % del PIB	Índice de Generosidad (4)/(3)	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de desempleo "estandarizada"	gasto en desempleo en % del PIB	Índice de Generosidad (4)/(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)
1960	2,56	43,76	1,12	0,25	0,22	1,50	39,95	0,60	0,03	0,05
1965	2,1	42,89	0,90	0,26	0,29	1,51	39,00	0,59	0,08	0,14
1970	2,31	42,09	0,97	0,35	0,36	1,53	38,66	0,59	0,15	0,25
1975	3,99	42,68	1,70	0,82	0,48	4,69	38,55	1,81	0,46	0,25
1980	5,14	44,18	2,27	1,27	0,56	11,51	36,65	4,22	2,28	0,54
1985	8,37	45,55	3,81	2,44	0,64	21,60	37,18	8,03	3,24	0,40
1990	6,76	47,21	3,19	2,19	0,69	16,32	40,38	6,59	4,09	0,62
1995	9,21	46,50	4,28	3	0,70	22,96	41,60	9,55	3,68	0,39
2000	6,37	48,07	3,06	2,22	0,73	13,92	44,91	6,25	2,76	0,44
2005	7,02	49,02	3,44	2,23	0,65	9,19	48,13	4,42	2,98	0,67

Fuentes: La información sobre las tasas de desempleo y sobre las tasas de actividad proviene de las estadísticas de la OCDE sobre población activa (Active Labor Force Statistics –ALFS-, www.stats.oecd.org/index.aspx). Los países para los que se dispone información son todos los incluidos en las comparaciones anteriores. Sobre las cifras de gasto en desempleo las fuentes son las mismas que en el cuadro 2.10.

Gráfico 2.10. Índice de generosidad de las prestaciones de desempleo, 1956-2005.



Fuentes: las mismas que en el cuadro 2.11. En dicho cuadro únicamente aparecen datos cada cinco años; para construir el gráfico se han utilizado cifras anuales.

Para contrastar esta posibilidad se ha construido un sencillo *índice de generosidad*, que se muestra en el cuadro 2.11, y que se ha obtenido dividiendo el gasto en prestaciones de desempleo (columna 4, cuadro 2.11) por la tasa de desempleo. Como históricamente la tasa de actividad en España ha sido inferior a la media europea (columna 2, cuadro 2.11), la tasa de desempleo se ha estandarizado (multiplicando las columnas 1 y 2 y dividiendo por 100) para aproximarnos todo lo posible al volumen de parados con derecho a la prestación, de forma que el *índice de generosidad* final se ha obtenido dividiendo la columna 4 por la columna 3 en el cuadro 2.11. Aunque se trata de un indicador algo rudimentario (en el sentido de que no es exactamente una tasa de reemplazo), nos permite saber si el nivel de protección en España, dado un nivel determinado de desempleo, es superior, inferior o igual a la media de países europeos. Como se puede ver en el cuadro 2.11 y en el gráfico 2.10, según dicho indicador, entre 1956 y 2005 las políticas de protección contra el paro en España no han sido más generosas que en la media de países europeos. Al contrario, excepto en momentos puntuales, como el periodo 1977-82 (que coincide con los años de la transición a la democracia) y el año 2005, la generosidad media de las prestaciones ha estado claramente por debajo de la media europea. Todo indica, por tanto, que el gasto en desempleo en España es muy elevado desde finales de los 70 porque desde entonces la

tasa de paro ha estado sistemáticamente por encima de la media europea, y no porque las prestaciones sean más generosas en España. Desde este punto de vista, el peso excesivo del gasto en desempleo supone un reto para el sistema de protección social en España. Más que un indicador de bienestar, el gasto en desempleo es un indicador de malestar, en el sentido de que refleja la incapacidad de la economía española para acercarse a una situación de pleno empleo.

2.5. Conclusiones

En este capítulo se ha presentado una nueva estimación del gasto social público en España entre 1850 y 2005. En su elaboración se han utilizado las definiciones de la OCDE y, en la medida de lo posible, se ha incluido el gasto social de todas las administraciones públicas. Además, el gasto social se ha clasificado en diferentes partidas, de forma que no sólo ha sido posible analizar su evolución en el largo plazo sino también los cambios en su composición.

Entre 1850 y el estallido de la I Guerra Mundial el gasto social público se mantuvo prácticamente estancado en España, lo que refleja la ausencia de cambios significativos en el sistema de protección social durante el periodo. Aparentemente, ni el seguro de accidentes de trabajo ni el retiro obrero voluntario fueron capaces de provocar ningún cambio de tendencia, ya que se trataba, sin duda, de medidas muy modestas. En contraste, durante los conflictivos años del periodo de posguerra se produjeron diversas mejoras en materia de legislación social que tuvieron mayor alcance. A partir de entonces las prestaciones de los seguros sociales fueron ganando cada vez más peso en un sistema de protección social que desde el principio basó su modernización en las prestaciones contributivas. No obstante, el impacto de estas medidas sobre el gasto social agregado fue todavía moderado, ya que éste creció poco antes de 1930 y continuó estando dominado por las pensiones de los funcionarios y el gasto en beneficencia tradicional. Sólo durante la II República se produjo un rápido crecimiento del gasto social, que fue posible gracias a la introducción de nuevos seguros sociales, pero sobre todo a la inversión en obras públicas contra el paro, lo que refleja la falta de modernización que aún en vísperas de la Guerra Civil arrastraba el sistema español de protección social.

Durante todo este periodo España se distanció de los países pioneros en el desarrollo de la política social. En estos el gasto social era más alto y creció más

rápidamente. Sin embargo, todo parece indicar que España siguió una pauta similar a la de otros países del Sur de Europa, que, como ella, únicamente experimentaron una tímida modernización durante los años 20. Tras la Guerra Civil, en cambio, España se distanció del conjunto de países europeos (y no sólo de los pioneros), incluyendo otros países de la Europa Mediterránea como Italia o Grecia. El motivo es que entre 1945 y 1965-66 el gasto social se mantuvo prácticamente estancado, de forma que en 1966, únicamente Portugal, que también era una dictadura, tenía unos niveles de gasto social tan bajos como los de España. Otro rasgo característico del primer franquismo es que, dentro de la estructura de gasto, el gobierno priorizó el gasto en familia con el objetivo de fomentar el crecimiento demográfico y mantener a la mujer alejada del mercado de trabajo.

A partir de 1967 el gasto social empezó a crecer rápidamente y se produjo un proceso de rápida convergencia que permitió recortar distancias con Europa. Sin embargo, el ritmo de crecimiento se moderó a principios de los años 80, antes de que España alcanzase los niveles de gasto de la media de países europeos. A partir de entonces el gasto social ha evolucionado de forma similar a la media, de forma que la distancia con respecto a Europa se ha mantenido estable con oscilaciones hasta la actualidad. La única excepción remarcable es el breve impulso que recibió el gasto social entre 1989 y 1993 como consecuencia en parte de la huelga general del 14 de diciembre de 1988.

Por otro lado, el crecimiento del gasto social en este periodo ha ido acompañado, además, de ciertos desequilibrios. Por ejemplo, el gasto en desempleo se ha situado, desde finales de los años 70, por encima de la media europea, pero ello no se debe tanto a la generosidad de las prestaciones como a la incapacidad de la economía española para mantener bajas tasas de paro. De forma similar, el gasto en pensiones y en sanidad en España tiene un peso relativo mayor que en otros países europeos. Según Ferrera (1996) esta es una característica típica del modelo de protección social de los países del sur de Europa. Sin embargo, nuevamente parece que ello no se debe a una “excesiva” generosidad de las pensiones o de la asistencia sanitaria, sino que más bien se explica por la precariedad del resto de prestaciones, como por ejemplo la protección a la familia.

Anexo 2.1. Fuentes y métodos de estimación (1850-1980)

Como se dijo en la introducción, el objetivo de este trabajo es construir una serie de gasto social que cubra el periodo de tiempo 1850-1980, que sea comparable a nivel internacional y que se pueda enlazar con las series actuales de la OCDE y el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, en un periodo de tiempo tan largo, las organizaciones e instituciones responsables de gestionar los sistemas de protección social en España experimentaron cambios muy importantes. Por tanto, para reconstruir la evolución del gasto social público ha sido necesario analizar una amplia diversidad de fuentes y en ocasiones introducir algunos supuestos para realizar las estimaciones, que se describen a continuación. Para dar mayor claridad a la exposición se ha distinguido entre tres grandes grupos o categorías de gastos sociales: 1) beneficencia y asistencia social, 2) sanidad, 3) mantenimiento de rentas.

Beneficencia y asistencia social

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX, la beneficencia tradicional continuó siendo una forma de protección social muy importante. En sus orígenes, como sucedía también con otras instituciones enraizadas en el Antiguo Régimen, el carácter público o privado de su propiedad no estaba bien definido. Sin embargo, la Ley de Beneficencia de 1849 estableció una clara distinción entre establecimientos benéficos de titularidad pública (dependientes del Estado, las diputaciones o los ayuntamientos, y financiados a cargo de los presupuestos públicos), y los establecimientos de titularidad privada (Maza, 1987, 1999). Dado que el objetivo de este trabajo es reconstruir una serie de gasto social público, aquí sólo se han considerado los primeros.

Para estimar los gastos del Estado en beneficencia se han utilizado las *Cuentas Generales del Estado*, que desde 1850 registran todos los movimientos de ingresos y gastos del Estado en sus tres fases fundamentales: 1) ingresos y gastos presupuestados, 2) cantidades reconocidas y liquidadas, y 3) pagos y cobros realizados. Las diferencias entre cada una de estas fases solían ser poco importantes, pero podían llegar a ser significativas en algunas ocasiones. Igual que en estudios anteriores (Instituto de Estudios Fiscales, 1976; Comín y Díaz, 2005), en este trabajo se han utilizado las cifras correspondientes a la segunda fase, es decir, los gastos reconocidos y liquidados. El motivo de esta elección es que, en ocasiones, los créditos presupuestados podían no ser aplicados y, por tanto, no serían un buen indicador de la actividad real del Estado en el ámbito de la protección social. Por otro lado, los pagos y cobros realizados, que se

recogen en la tercera fase, son útiles para conocer los movimientos de caja pero no aportan información sobre el momento en que nació cada obligación.

Desde 1850 las *Cuentas Generales del Estado* se han publicado de forma casi ininterrumpida. La única excepción son dos breves periodos que van de 1873-74 a 1878-79 y de 1882-83 a 1893-94. En esos años, el gasto en beneficencia se ha estimado a partir de los *Presupuestos Generales del Estado*. Ello no debe suponer una distorsión muy grande, puesto que en los años anteriores y posteriores al vacío de información el gasto presupuestado fue prácticamente idéntico al gasto liquidado. Finalmente, cuando el año presupuestario no coincidía con el año natural, el gasto se ha anualizado dividiendo el gasto en partes proporcionales. Así, por ejemplo, el gasto asignado al año 1881 es la mitad del gasto presupuestado en el ejercicio 1880-81 más la mitad del gasto presupuestado en el ejercicio 1881-82¹⁸.

Para calcular los gastos de los ayuntamientos y las diputaciones, se han utilizado diversas fuentes. En el periodo anterior a la Guerra Civil los datos provienen de los Anuarios Estadísticos de España, que ofrecen información sobre las principales partidas presupuestarias de ayuntamientos y diputaciones siguiendo una clasificación funcional¹⁹. Sin embargo, los vacíos de información son considerables. En el caso de los ayuntamientos únicamente existen datos para los periodos 1857-66, 1879-85, 1911-17, y 1924-33²⁰. No obstante, hasta 1911, el gasto municipal en pesetas corrientes se mantuvo relativamente estable, aumentando muy lentamente. De hecho, los niveles de gasto en los años inmediatamente anteriores y posteriores a cada vacío de información eran bastante similares (ver Anexo 2.2, tabla A.2.2.4). Por ello, para tratar de tener una serie lo más completa posible, se ha interpolado linealmente el gasto en beneficencia entre 1866 y 1879, y entre 1885 y 1911. Obviamente este procedimiento está sujeto a un elevado margen de error, que es necesario tener presente a la hora de analizar los datos. En cambio, el vacío que existe entre 1917 y 1924 no se ha cubierto mediante interpolaciones. En esos años el gasto en beneficencia experimentó un salto muy importante que no tuvo porqué ser lineal, pasando de 9.221.815,78 pesetas en 1917 a 43.916.450,14 en 1924. Por tanto, se ha considerado que una simple interpolación lineal no era un procedimiento tan razonable como en los casos anteriores. En las tablas del Anexo 2.2, donde se presentan nuestras cifras de gasto social, los años interpolados se han señalado en cursiva.

¹⁸ El mismo procedimiento se ha seguido en el caso de los gastos municipales y provinciales.

¹⁹ A diferencia de las *Cuentas Generales del Estado*, estas fuentes sólo permiten conocer el gasto presupuestado de ayuntamientos y diputaciones pero no el gasto liquidado.

²⁰ No obstante, existen tres años puntuales (1859, 1916 y 1926) para los que no existe información y que se han interpolado linealmente.

Por otro lado, las cifras de gasto social municipal disponibles hacen referencia a todos los ayuntamientos, excepto en 1917, donde únicamente existe información sobre el gasto de los ayuntamientos de las capitales de provincia y de los municipios de más de 20.000 habitantes. Ello debe suponer un sesgo a la baja, pero no parece que sea muy importante. En 1915 (año para el que disponemos de información sobre el total de ayuntamientos y sobre las capitales de provincia y los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes) el gasto en beneficencia de todos los ayuntamientos ascendió a 9.257.031,89 pesetas, mientras que el gasto de las capitales de provincia y de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes en ese mismo año era de 8.979.223,48 pesetas (es decir, el 97% del total).

Por último, entre 1911 y 1915 no existe información sobre los ayuntamientos pertenecientes a las provincias de Barcelona, Valladolid, Vizcaya y Zaragoza, en 1915 no existe información sobre los de Álava, y en 1917 no hay información sobre los ayuntamientos de Almería, Barcelona, Huesca, Navarra y Vizcaya. Asimismo, en 1933 falta información sobre los municipios canarios y catalanes, y entre 1924 y 1933 no existe información sobre los municipios del País Vasco y Navarra. En todos estos casos, para hacer la serie lo más completa posible, se ha estimado el gasto de esas provincias a partir de la información del último año disponible

En el caso de las diputaciones también existen vacíos importantes. Los Anuarios Estadísticos de España únicamente aportan información sobre el gasto provincial en beneficencia durante los años 1854-68, 1879-1884, 1911-17, 1924-27 y 1933²¹. Como en el caso de los municipios, el gasto provincial en beneficencia entre 1868 y 1879, entre 1884 y 1911 y entre 1928 y 1932 se ha interpolado linealmente. Todo ello se ha señalado en cursiva en el Anexo 2.2. Otras lagunas importantes son las siguientes: en 1859 no hay datos sobre las provincias del País Vasco y Navarra. Entre 1911 y 1915 no hay datos sobre las diputaciones de Guadalajara y Guipúzcoa, en 1915 sobre Zaragoza, y en 1917 sobre Canarias, Córdoba, Murcia y Vizcaya. Entre 1879 y 1933 no hay datos sobre Navarra, entre 1925 y 1933 no los hay sobre Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y entre 1927 y 1933 no hay datos sobre Canarias. Como se hizo con el gasto municipal, en todos estos casos se ha optado por utilizar la información del último año disponible. Por último, la información sobre el gasto en beneficencia de la Mancomunidad de Cataluña entre 1915 y 1924, que absorbió las competencias de las antiguas diputaciones, se ha obtenido a partir de Balcells (1996), que ofrece información sobre el gasto presupuestado de dicho

²¹ Para el año 1916 no había información y se ha interpolado linealmente.

organismo. Asimismo, el gasto en asistencia social de la Generalitat de Cataluña en el periodo anterior a la Guerra Civil proviene de Arias Velasco (1977), quien también ofrece información desagregada sobre los presupuestos del gobierno catalán.

En lo que se refiere al periodo posterior a la Guerra Civil, tanto en el caso de los ayuntamientos como de las diputaciones, se ha podido construir una serie continua de 1942 en adelante (sobre los años 1940 y 1941 no se ha encontrado información). Antes de 1962 la información proviene de los Anuarios Estadísticos de España, entre 1962 y 1969 proviene del *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*²² y de 1970 en adelante los datos se han tomado de Barea (1996), que proporciona información sobre el gasto en servicios sociales para el conjunto del territorio español. Los únicos años para los que no se ha encontrado información son 1943, 1959, 1960 y 1961, en los que el nivel de gasto se ha estimado a través de interpolaciones lineales.

Otro problema asociado al gasto en beneficencia es que ésta ejercía simultáneamente varias funciones de forma difusa y poco diferenciada. Estas funciones iban desde la asistencia sanitaria a los enfermos hasta la asistencia a los discapacitados, ancianos, niños abandonados, mujeres embarazadas y a los pobres en general en asilos, orfanatos, casas de maternidad, casas de misericordia y otros centros benéficos²³. En este contexto, tratar de distinguir entre las diferentes funciones (difusas) que ejercía la beneficencia con el objetivo de adaptarlas a los criterios actuales de clasificación no sólo es un problema contable, sino también histórico, ya que nos obliga a aplicar criterios del presente a realidades del pasado.

En este trabajo se ha optado por tratar de diferenciar entre las prestaciones sanitarias, por un lado, y las prestaciones de lo que podríamos llamar “asistencia social” por otro. Ésta es la única desagregación razonable que permiten las escasas fuentes disponibles ya que cualquier intento de distinguir entre los gastos destinados a vejez, familia, desempleo, o cualquier otra partida de la clasificación actual de la OCDE habría conllevado un margen de error muy elevado. Pero, además, esta distinción básica entre “asistencia sanitaria” y “asistencia social” es seguramente la que mejor se adapta a la realidad del periodo. A pesar de que muchas ayudas benéficas iban destinadas a

²² No obstante, igual que en el caso de la información contenida en los Anuarios Estadísticos de España, el Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales sólo permite conocer el gasto presupuestado en beneficencia, pero no el gasto liquidado.

²³ Barrada (2001) distingue hasta 14 tipos de instituciones benéficas diferentes: hospitales, asistencia médica domiciliaria, casas de expósitos, casas de maternidad, casas de huérfanos, hospicios, casas de misericordia o de reclusión, casas de socorro, casas de refugio y hospitalidad pasajera, casas de incurables, impedidos y decrépitos, casas de sordomudos, casas de ciegos, casas de arrepentidas o recogidas, y socorros domiciliarios (pp. 144-148).

colectivos específicos (ancianos, discapacitados, huérfanos, etc.), éstas eran en general muy poco generosas y a menudo provocaban estigmatización social. En el mejor de los casos se trataba de medidas (precarias) para combatir la pobreza. Por eso, una vez separado el gasto en sanidad, se ha considerado conveniente clasificar el gasto en beneficencia en la partida “otros-exclusión social”.

En el caso de las instituciones directamente dependientes del Estado central esta desagregación se ha hecho a partir de los *Presupuestos Generales del Estado*, que ofrecen información detallada sobre el gasto de cada establecimiento benéfico. El gasto en hospitales y casas de maternidad se ha asignado a sanidad. En cambio, el gasto del resto de establecimientos (orfanatos, hospicios, asilos de ancianos, centros para invidentes etc.) se ha asignado a “otros-exclusión social”. El gasto de los hospitales-asilos de los llamados “enfermos incurables” también se ha asignado a exclusión social por considerar que dicho término se refiere a discapacitados y enfermos crónicos incapacitados para el trabajo. El único inconveniente a la hora de desagregar el gasto en beneficencia del Estado central proviene de la creación, después de la Guerra Civil, del Fondo de Protección Benéfico Social. El objetivo de dicho fondo era financiar diversos Organismos Autónomos del Estado que tenían funciones de protección social, pero en los presupuestos generales no se detalla cuáles eran estos organismos. Los criterios de clasificación aplicados en el caso de los gastos del Fondo de Protección Benéfico Social se explican más adelante, cuando se analiza el gasto social a cargo de los organismos autónomos.

A modo de ejemplo el cuadro A.2.1.1 muestra la distribución del gasto en beneficencia del gobierno central en 1860, 1928 y 1955. Como se puede ver, tanto en 1860 como en 1928 el gasto en “asistencia social” era mayoritario, representando entre el 63% y el 67% del total. En cambio, en 1955 el gasto en sanidad había ganado peso y representaba casi el 50% del total.

Cuadro A.2.1.1. Composición del gasto en beneficencia del gobierno central, años 1860, 1928 y 1955

	1860	1928	1955
"Asistencia sanitaria"	36,87	33,30	46,10
"Asistencia social"	63,13	66,70	53,90
Total beneficencia	100	100	100

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, años 1860, 1928 y 1955.

Notas:

a) Los gastos de administración general, el gasto en personal del cuerpo de capellanes de beneficencia y otros gastos generales que eran difícilmente imputables a "asistencia sanitaria" o "asistencia social" no se han tenido en consideración para calcular los porcentajes. El gasto en estas partidas se ha asignado a posteriori en función de los porcentajes obtenidos con el resto del gasto en beneficencia. Por ejemplo, en 1860 el 63,13% de los gastos generales se asignaron a “asistencia social” y el resto a sanidad.

b) Los cálculos del año 1955 no incluyen el gasto del Fondo de Protección Benéfico Social.

Por otro lado, en lo que se refiere al gasto en beneficencia a cargo de ayuntamientos y diputaciones, antes de 1970 no es posible diferenciar entre gasto en sanidad y gasto en asistencia social. Por tanto, ha sido necesario hacer algunas estimaciones a partir de la poca información que existe disponible para los años 1842, 1909, 1928 y los primeros años de la década de 1970. Dicha información se encuentra recogida en el cuadro A.2.1.2. No obstante, la información tiene algunas limitaciones que conviene señalar. En primer lugar, los datos sobre 1842 y 1909 se refieren al total de establecimientos de beneficencia y no sólo a los establecimientos dependientes de las administraciones municipales y provinciales, aunque ello no parece un problema grave. Según nuestras estimaciones, en 1857 el gasto en beneficencia de ayuntamientos y diputaciones representaba un 93,26% del gasto total en beneficencia y en 1909 un 92,70%. El resto era gasto del Estado central. Por otro lado, las cifras correspondientes al año 1928 tienen el inconveniente de que únicamente se refieren al gasto de los establecimientos provinciales y municipales de Madrid. No obstante, no parece descabellado pensar que la distribución entre “asistencia sanitaria” y “asistencia social” en el resto de España no debía ser muy diferente. Por último, la información sobre 1970-74 sí que está completa, se refiere a todos los ayuntamientos y diputaciones y permite distinguir entre gasto en “sanidad” y “asistencia social”.

Cuadro A.2.1.2. Desagregación entre "asistencia sanitaria" y "asistencia social" en la beneficencia tradicional, 1842, 1909, 1928 y 1970-74

1842	Reales de vellón	% sobre el total
"Asistencia sanitaria"	18.548.601	48,52
"Asistencia social"	19.682.009	51,48
Total beneficencia	38.230.610	100
1909	pesetas	% sobre el total
"Asistencia sanitaria"	13.617.516	51,52
"Asistencia social"	12.811.641	48,48
Total beneficencia	26.429.157	100
1928		
Ayuntamiento de Madrid	pesetas	% sobre el total
"Asistencia sanitaria"	3.780.003	62,35
"Asistencia social"	2.282.373	37,65
Total beneficencia	6.062.376	100
Diputación provincial de Madrid		
"Asistencia sanitaria"	3.157.391	52,75
"Asistencia social"	2.827.901	47,25
Total beneficencia	5.985.292	100

1970-74*		
	pesetas	% sobre el total
Ayuntamientos		
"Asistencia sanitaria"	1.341.426.863	61,67
"Asistencia social"	833.707.537	38,33
Total	2.175.134.400	100
Diputaciones provinciales		
"Asistencia sanitaria"	5.275.265.832	77,88
"Asistencia social"	1.498.567.768	22,12
Total	6.773.833.600	100

Fuentes: Los datos de 1842 provienen de Barrada (2001), p. 157, quien a su vez tomó la información del Diccionario de Madoz. Los datos de 1909 se han tomado de Carasa (1985), p. 57 y los de 1928 del Anuario Estadístico de España de ese mismo año. Por último, las cifras de 1970-74 provienen de Barea (1996) y del Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales. Lamentablemente, la información que dicho anuario aporta sobre el gasto (presupuestado) de ayuntamientos y diputaciones en sanidad y asistencia social está englobado en la misma partida. Sin embargo, Barea (1996) aporta información sobre el gasto en servicios sociales, de forma que aquí se ha optado por calcular el gasto en sanidad restando del total el gasto en servicios sociales estimado por Barea (1996).

* es la media de los 5 primeros años de la década de 1970, es decir, 1970, 1971, 1972, 1973 y 1974.

Nota: en 1909 la "asistencia sanitaria" incluye a los hospitales. El resto de establecimientos (hospicios, albergues de ancianos, manicomios, asilos etc.) los he incluido en "asistencia social". El gasto de las Casas de Maternidad también debería ir a "asistencia sanitaria" pero Carasa (1985) no ofrece información desagregada sobre éstas. En 1928 el gasto en "asistencia sanitaria" incluye el gasto de hospitales y Casas de Maternidad. El resto de establecimientos se han asignado a "asistencia social".

A partir de esta información se ha distribuido el gasto en beneficencia de la siguiente manera. En el caso de los ayuntamientos se ha supuesto que, entre 1857 (primer año para el que disponemos de información) y 1909, el 50% del gasto municipal en beneficencia se destinó a "asistencia social" y el 50% restante a "asistencia sanitaria". Entre 1909 y 1928 se ha supuesto que el porcentaje de gasto en "asistencia social" fue disminuyendo cada año de forma lineal desde dicho 50% inicial hasta un 38%. Finalmente, se ha supuesto que entre 1928 y 1969 el gasto en "asistencia social" se mantuvo estable en un 38% del gasto total en beneficencia²⁴. En el caso de las diputaciones provinciales se ha supuesto que el gasto en "asistencia social" se mantuvo constante en un 50% del gasto en beneficencia entre 1854 (primer año para el que disponemos de información) y 1928; y que a partir de 1928 dicho porcentaje fue disminuyendo anualmente de forma lineal hasta situarse en un 22% en 1969. Se trata de estimaciones con un elevado margen de error pero, como se indicado, la escasa información disponible no permite calcular cifras más precisas antes de 1970.

Por otro lado, en 1940 se creó el *Fondo de Protección Benéfico Social* (Decreto de 15 de diciembre de 1940) cuyas subvenciones fueron prácticamente monopolizadas por la *Obra Nacional de Auxilio Social*. En 1962 la *Obra Nacional de Auxilio Social* se

²⁴ Recuérdese que de 1970 en adelante ya se dispone de cifras precisas de gasto en asistencia social gracias Barea (1996).

convirtió en organismo autónomo del Estado (Decreto 1348/1962) y de alguna forma pasó a sustituir al antiguo *Fondo de Protección Benéfico Social*, que desapareció. Dentro del Auxilio Social se desarrolló también la *Obra de Protección a la madre y el niño*, que tenía como objetivos garantizar la asistencia y la formación académica de los niños y niñas huérfanos, así como la asistencia a embarazadas y niños pequeños, mediante la construcción de centros para madres sin recursos y guarderías infantiles. Durante los años 70, la *Obra Nacional de Auxilio Social* pasaría a llamarse, primero, *Instituto Nacional de Auxilio Social* y, más tarde, *Instituto Nacional de Asistencia Social* (INAS). Con esta última denominación continuó funcionando hasta mediada la década de los ochenta, cuando las competencias en materia de asistencia social fueron transferidas a las Comunidades Autónomas.

Para conocer el nivel de gasto de estos organismos se ha recurrido a los *presupuestos de los organismos autónomos del Estado*, y a la información relativa a su liquidación que desde 1958 aparece en las *Cuentas de las Administraciones Públicas*, publicadas por el Ministerio de Hacienda. En la medida de lo posible se han utilizado las cifras de gasto liquidado. Una vez más, estas fuentes permiten conocer el nivel de gastos de dichos organismos desde su creación (de 1942 a 1967 en el caso del Fondo de Protección Benéfico Social²⁵ y desde 1962 en el caso del Auxilio Social y el posterior INAS), pero no es posible conocer su distribución funcional. En consecuencia, se ha optado por imputar el gasto a partes iguales a los siguientes colectivos: ancianos, incapacitados e infancia. El gasto en los dos primeros colectivos se ha asignado a las funciones de “vejez” e “invalidez”, respectivamente, mientras que el gasto en infancia se ha asignado a “supervivencia” y “familia” a partes iguales (suponiendo que el gasto en orfanatos, por un lado, y el gasto en centros para madres sin recursos y guarderías infantiles, por otro, era equivalente). Un criterio similar fue aplicado también por Barea (1996) en su estimación del gasto de los servicios sociales en España, y aunque necesariamente arbitrario, parece razonable en un contexto de ausencia total de información.

Fuera de la estructura institucional del Auxilio Social, en 1960 se creó el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), aunque no tuvo dotación presupuestaria hasta 1962. Su objetivo genérico según la ley por la que fue creado (Ley 45/1960, de creación

²⁵ Únicamente se ha podido tener acceso a los Presupuestos de los Organismos Autónomos a partir de 1946 (se desconoce si se publicaron previamente). Por tanto, el gasto a cargo del Fondo de Protección Benéfico Social entre 1942 y 1945 se ha calculado a partir de las Cuentas Generales del Estado. Concretamente, se ha supuesto que el gasto de dicho organismo fue igual a las subvenciones que éste recibió del Estado. El sesgo que implica este procedimiento es muy pequeño, ya que las subvenciones del Estado en ese periodo constituían la principal fuente de financiación del Fondo de Protección Benéfico Social. En 1946, por ejemplo, éstas representaban el 97,62% de sus ingresos totales.

de Fondos Nacionales, artículo 7, título II) era establecer instituciones de carácter benéfico como, por ejemplo, guarderías infantiles, residencias para ancianos, comedores para madres lactantes y otros servicios similares, así como ayudar al sostenimiento de las instituciones de beneficencia existentes. Sin embargo, en la práctica la mayoría de recursos del FONAS se destinaron a conceder auxilios a “ancianos, enfermos desamparados, pobres y desvalidos” (decreto 1315/1962), mientras que las inversiones en instalaciones representaron una proporción muy pequeña con respecto al gasto en prestaciones económicas y se destinaron íntegramente, según el Plan de Inversiones que se aprobaba anualmente, a financiar el acogimiento de “*niños y jóvenes subnormales (...) en centros directamente dependientes del Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica o de las Diputaciones Provinciales u otros centros debidamente reconocidos*” (Orden de 21 de abril de 1966 por la que se pone en ejecución el Plan de Inversiones del FONAS).

La fuente utilizada para conocer el gasto a cargo de dicho fondo son las *Cuentas Generales del Estado*, así como las leyes anuales donde se aprobaba el Plan anual de inversiones del FONAS. Sin embargo, una vez más, estas fuentes permiten conocer el nivel de gasto pero no es posible conocer con exactitud su distribución por funciones. Por tanto, inevitablemente la clasificación que se haga deberá ser arbitraria. Como se ha dicho, las ayudas económicas absorbieron la mayor parte de los recursos, por ello se ha asignado la mayor parte del gasto a “pensiones”, y éste se ha imputado a partes iguales a las funciones vejez, invalidez, y supervivencia (que recordemos incluye viudedad y orfandad). En otras palabras a cada una de estas partidas se les ha asignado un 30% del gasto total del FONAS. Del 10% restante, la mitad, es decir, un 5%, se ha asignado a invalidez, con lo que se pretenden recoger las inversiones en instalaciones que, como se ha dicho, representaban una pequeña parte del gasto total del FONAS y fueron destinadas a centros para menores discapacitados. Por último, desde 1965 también se dejó la puerta abierta a la posibilidad de atender con los recursos del FONAS a personas no cubiertas por el seguro de enfermedad (véase Decreto 2135/1965 de 8 de julio), de forma que el 5% restante se ha asignado a enfermedad.

El gasto de la *Obra de Protección de Menores*, creada en 1962, y de sus predecesores, las *Juntas Provinciales y Locales de Protección de Menores* y el *Consejo de Protección de Menores*, creado en 1908, también ha sido incluido en este trabajo²⁶. A pesar de que estas instituciones dependían (y dependen) del Ministerio de Justicia,

²⁶ Dicho Consejo y las respectivas juntas fueron creados inicialmente con el nombre Consejo Superior y Juntas locales y Provinciales de Protección a la Infancia en 1904 (Ley de 12 de agosto de 1904 y reglamento de 24 de enero de 1908).

desempeñaron una labor importante en materia de protección a la infancia, y por tanto, se han contabilizado en la función familia. Para conocer el nivel de gasto de estos organismos se han utilizado, en el periodo anterior a la guerra civil, las *Cuentas Generales del Estado*, que aportan información sobre las subvenciones del Estado al *Consejo de Protección de Menores*. En el periodo posterior a la Guerra Civil se han utilizado los presupuestos de los Organismos Autónomos del Estado, y a partir de 1958 se han utilizado las *Cuentas de las Administraciones Públicas* que ofrecen información sobre el gasto liquidado de estas instituciones. Por otro lado, los gastos del *Patronato de Protección a la Mujer* no se han incorporado en esta serie por considerar que sus actividades, más que a la protección social, iban destinadas a la represión de la prostitución, la trata de blancas y la represión de la pornografía, así como de otras actitudes consideradas inmorales por la dictadura de Franco (véase Decreto de 6 de noviembre de 1941).

Finalmente, en el ámbito de las prestaciones sociales no contributivas de la seguridad social, a principios de los años 70 se crearon dos instituciones que acabarían dando lugar al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO): el *Servicio de Asistencia a Pensionistas* (creado por orden de 19 de marzo de 1970) y el *Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos* (creado por decreto 2531/1970). Este último era a su vez heredero del Fondo de Asistencia Social, y del Servicio de Asistencia a Subnormales de la Seguridad Social, que vieron la luz tras la puesta en funcionamiento en 1967 de la nueva Ley de Seguridad Social. Cuando se creó el INSERSO en 1978 (real decreto-ley 36/1978), ambos organismos quedaron integrados dentro de su estructura. Éste pasó, además, a gestionar las prestaciones económicas establecidas en la Ley 13/1982 de Integración Social de Minusválidos (LISMI). Actualmente, el INSERSO, que ha modificado su nombre sin apenas variar sus siglas (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO), gestiona las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación de la seguridad social creadas en 1990 (Ley 26/1990 de 22 de diciembre), pero muchas de sus funciones han sido traspasadas a las Comunidades Autónomas. La información relativa al gasto de todas estas instituciones se ha tomado de Barea (1996), que clasifica el gasto según los colectivos beneficiarios. De esta forma las prestaciones y servicios a los ancianos se han destinado a “vejez”, las de los discapacitados a “invalidez”, y el gasto destinado a otros colectivos se ha destinado a la partida “otros-exclusión social”.

Sanidad

En el ámbito de la sanidad las primeras políticas públicas se encontraban limitadas a la asistencia sanitaria que ofrecían las instituciones de beneficencia y a las medidas orientadas a evitar la difusión de epidemias, mediante la creación de lazaretos en los puertos marítimos e instituciones para concentrar a los enfermos contagiosos. Para conocer los gastos del Estado en materia de sanidad, se han utilizado las *Cuentas Generales del Estado*. No obstante, como se vio en el subapartado anterior, entre 1873-74 y 1878-79 y entre 1882-83 y 1893-94 éstas no se publicaron. Este vacío se ha completado con los *Presupuestos Generales del Estado*. En el caso de los ayuntamientos y diputaciones, el gasto en sanidad estaba incluido dentro del gasto en beneficencia. Por tanto, para estimar qué porcentaje del mismo correspondía a “asistencia sanitaria” se ha seguido el procedimiento descrito en el apartado anterior, donde se explicó qué porcentaje del gasto en beneficencia se asignaba a la partida “otros-exclusión social”. Las fuentes de información son también las mismas: los *Anuarios Estadísticos de España* y los *Anuarios Estadísticos de las Corporaciones Locales*. Finalmente, el gasto en sanidad de la Mancomunidad de Cataluña entre 1915 y 1924 y el de la Generalitat de Catalunya durante los años 30 se ha obtenido de Balcells (1996) y Arias Velasco (1977) respectivamente y, de 1970 en adelante, los datos del gasto en sanidad de las administraciones territoriales provienen de Barea (1992)²⁷.

Por otro lado, dado que el gasto en sanidad se ha estimado a partir del gasto en beneficencia, existen también los mismos vacíos que se mencionaron en el apartado anterior. Así, en el caso de los ayuntamientos únicamente existe información en los periodos 1857-1866, 1879-1885, 1911-1917, 1924-1933 y de 1942 en adelante. En el caso de las diputaciones únicamente existe información en los periodos 1854-1868, 1879-1884, 1911-1917, 1924-1933 y de 1942 en adelante. Como se explicó en el subapartado anterior estos vacíos se han completado mediante interpolaciones lineales, que se han señalado en cursiva en las tablas del anexo 2.2.

Tras la Guerra Civil se crearon diversos organismos autónomos del Estado con competencias en materia de sanidad. Entre ellos destacan el *Patronato Nacional Antituberculoso*, creado por Ley de 13 de diciembre de 1943, y el *Patronato Nacional*

²⁷ Barea (1992) ofrece datos sobre el gasto en sanidad de ayuntamientos y diputaciones de 1960 en adelante, pero Barea (1996) sólo aporta información sobre el gasto en asistencia social de 1970 en adelante. Como se explicó en el subapartado anterior, el gasto en asistencia social y el gasto en asistencia sanitaria aquí se han calculado como un porcentaje sobre el gasto en beneficencia de ayuntamientos y municipios. Por tanto, para mantener la homogeneidad de las fuentes únicamente se han utilizado las cifras de Barea (1992) sobre el gasto sanitario de 1970 en adelante.

de Asistencia Psiquiátrica, que entró en funcionamiento en 1958. A partir de 1972, ambos organismos quedaron integrados dentro de la *Administración Institucional de Sanidad* (AISNA), creada por decreto-ley 13/1972, que pasó a gestionar también todos los establecimientos sanitarios dependientes del Ministerio de Gobernación. La AISNA desapareció finalmente en 1987 cuando sus competencias fueron definitivamente traspasadas a las Comunidades Autónomas. También es necesario mencionar las *Mancomunidades Sanitarias* (creadas por Ley de 11 de junio de 1934, con reglamento de 14 de julio de 1935), que funcionaron hasta 1967, o la *Casa de Salud Santa Cristina*, que tenía por objetivo la formación de matronas, y que fue absorbida en 1988 por el Instituto Nacional de la Salud.

Todas estas instituciones tuvieron la consideración legal de organismos autónomos. Por tanto, la información sobre sus niveles de gasto se ha obtenido a partir de los *Presupuestos de los Organismos Autónomos*. De 1958 en adelante se han utilizado las *Cuentas de las Administraciones Públicas* que ofrecen información sobre la liquidación del presupuesto de dichos organismos. El único inconveniente es que antes de 1946 no se ha encontrado rastro de los *Presupuestos de los Organismos Autónomos*. Por tanto, el gasto del *Patronato Nacional Antituberculoso* y el gasto de la *Casa de Salud María Cristina* se han estimado a partir de los *Presupuestos Generales del Estado*. Concretamente, se ha supuesto que las subvenciones del Estado representaban el mismo porcentaje del gasto total de dichos organismos autónomos que 1946. Finalmente, en el caso de las *Mancomunidades Sanitarias*, sólo se dispone de información de 1946 en adelante.

No obstante, seguramente la innovación en el ámbito sanitario más importante de todo el periodo fue la creación en 1942 del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que estaba gestionado por el Instituto Nacional de Previsión (INP) y una larga serie de entidades colaboradoras. En 1967, cuando la Ley General de Seguridad Social entró en funcionamiento el SOE quedó integrado dentro del nuevo sistema de seguridad social. Las prestaciones de este seguro incluían asistencia sanitaria y farmacéutica y prestaciones económicas de mantenimiento de rentas en caso de enfermedad. Las primeras se han clasificado en la función asistencia sanitaria, y las segundas en la función incapacidad temporal (ver cuadro 2.3). Por otro lado, en 1978 el sistema de seguridad social fue reorganizado. El INP desapareció y las competencias en materia de asistencia sanitaria pasaron a un nuevo organismo: el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD); mientras que las prestaciones de incapacidad temporal pasaron a depender del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

Para conocer el gasto sanitario de la Seguridad Social y del antiguo SOE se han utilizado diversas fuentes. De 1958 en adelante se han utilizado las Memorias anuales del Instituto Nacional de Previsión y las Memorias Estadísticas del INSALUD. En cambio, antes de 1958 se han utilizado: los Anuarios del Instituto Nacional de Previsión para el periodo 1945-48, el Boletín de Información Estadística publicado por el INP entre 1952 y 1960, los Balances Técnicos del Seguro de Enfermedad también publicados por el INP, y las Memorias sobre la evolución de los Seguros Sociales entre 1936 y 1952, preparadas por Luis Jordana de Pozas para la I Asamblea General del INP. Gracias a esta diversidad de fuentes se ha podido conseguir información año a año sobre las prestaciones del SOE desde su entrada en funcionamiento en 1944²⁸ y, por tanto, ha sido posible elaborar una serie anual completa. Por supuesto, la serie incluye también todas las inversiones en infraestructura hospitalaria a cargo del llamado Plan de Instalaciones.

La principal carencia es que, antes de 1967, únicamente se ha podido conseguir información sobre las prestaciones satisfechas en la modalidad de “seguro directo” (asegurados directamente en la Caja Nacional del INP), pero no sobre las prestaciones satisfechas por las entidades colaboradoras. Dada esta situación, el gasto sanitario total a cargo del SOE (incluyendo el seguro directo y las prestaciones de entidades colaboradoras) se ha estimado a partir del número de asegurados y las cifras de recaudación. Concretamente, para estimar el gasto sanitario de las entidades colaboradoras se ha calculado la ratio entre la recaudación de las entidades colaboradoras y la recaudación del seguro directo, y se ha multiplicado dicha ratio por los gastos sanitarios del seguro directo. La idea es sencilla: si la recaudación de las entidades colaboradoras era el doble que la del seguro directo, se ha supuesto que el gasto sanitario debía ser también el doble. Para aplicar este método simplemente se necesita información sobre el volumen de recaudación de las entidades colaboradoras, la recaudación a cargo del seguro directo, y los gastos sanitarios del seguro directo. De 1958 a 1966 se dispone de toda la información necesaria año a año, y por tanto, se ha podido aplicar este procedimiento sin problemas.

Sin embargo, entre 1945 y 1957 tan sólo existen datos sobre la recaudación de las entidades colaboradoras para 1952. En cambio, sí que existen datos del número de asegurados. Dada esta situación, la ratio entre la recaudación de las entidades

²⁸ Para ser exactos, el SOE entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 1944, pero el nivel de gasto en ese año fue muy reducido.

aseguradoras y la recaudación del seguro directo se ha aproximado a partir de la evolución seguida por la ratio entre los asegurados por las entidades colaboradoras y los asegurados al seguro directo. Como se puede ver en el cuadro A.2.1.3, la diferencia entre ambas ratios en 1952 era insignificante, mientras que en 1958 era considerable. Por tanto, para estimar la ratio en términos de recaudación posterior a 1952 se ha supuesto que la diferencia entre ambas evolucionó de forma lineal entre 1953 y 1957. Para el periodo 1945-1951, dada la ausencia de alternativas, simplemente se ha tomado la ratio en términos de asegurados.

Cuadro A.2.1.3. Comparación de la ratio entre las entidades colaboradoras y el seguro directo en términos de recaudación y asegurados, SOE 1945-58

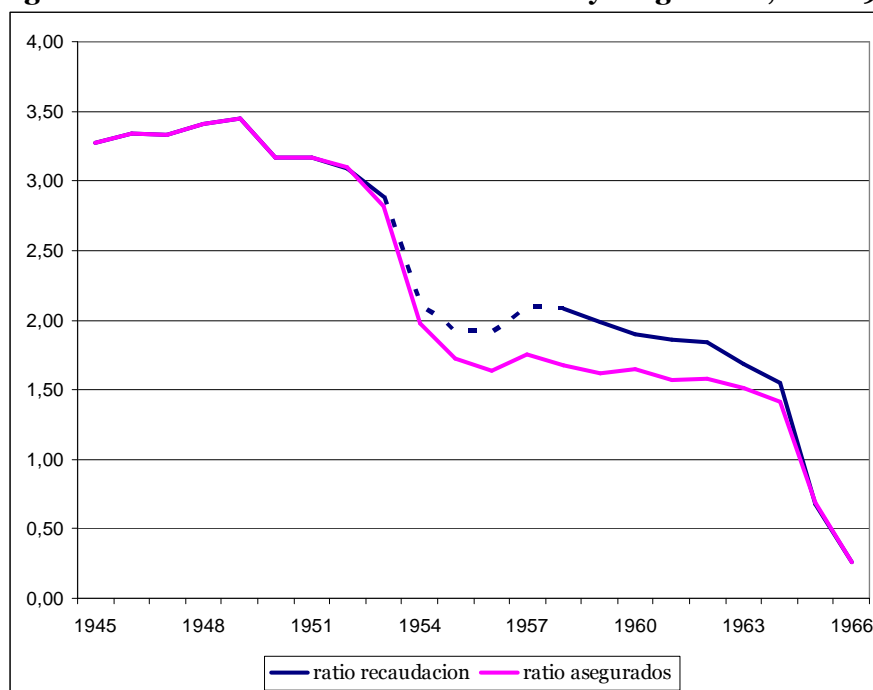
Año	ratio recaudación	ratio asegurados
1945		3,278
1946		3,338
1947		3,333
1948		3,405
1949		3,452
1950		3,170
1951		3,170
1952	3,089	3,094
1953		2,820
1954		1,976
1955		1,724
1956		1,640
1957		1,755
1958	2,085	1,678

Nota: la ratio recaudación es: recaudación entidades colaboradoras / recaudación seguro directo. La ratio asegurados es: asegurados entidades colaboradoras / asegurados seguro directo.
Fuente: Boletín de Información Estadística del INP; Memorias del INP (especialmente las de 1959 y 1960).

La información necesaria para llevar a cabo estas estimaciones proviene del Boletín de Información Estadística del INP, y de las Memorias anuales del mismo instituto (especialmente las memorias de 1959 y 1960, que aportaban series largas homogéneas). En el gráfico A.2.1.1 se puede observar la evolución de las ratios en términos de recaudación y de asegurados para el conjunto del periodo 1945-1966 (para 1953-1957 se ha incluido también la ratio en términos de recaudación estimada a partir de la evolución del número de asegurados, tal como se indicaba más arriba). Dos aspectos llaman la atención. El primero es que el volumen de recaudación en las entidades colaboradoras del SOE fue proporcionalmente más alto que el número de asegurados hasta 1965. El segundo es que tanto la ratio en términos de recaudación

como en términos de asegurados experimentaron una abrupta caída entre 1950 y 1956, y otra a partir de 1964. Seguramente, la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963 ayuda a explicar la caída acelerada posterior a 1964. En cambio, la caída entre 1950 y 1956 es más difícil de explicar y, en cualquier caso, es algo que escapa a los límites de este trabajo. Ahora lo que interesa resaltar aquí es que, tal como muestra el gráfico A.2.1.1, cuando la nueva Ley de Seguridad Social entró en funcionamiento en 1967 el peso de las entidades colaboradoras era ya muy pequeño. Éstas representaban tan sólo alrededor de un 25% del volumen de recaudación y asegurados del seguro directo, una cifra muy inferior a la del principio del periodo, en que el volumen de asegurados y recaudación a cargo de dichas entidades era más de tres veces superior al del seguro directo.

Gráfico A.2.1.1. Evolución de la ratio entre las entidades colaboradoras y el seguro directo en términos de recaudación y asegurados, SOE 1945-66



Nota: El tramo de línea discontinua se corresponde con valores estimados.

Fuentes: ver Cuadro A.2.1.3.

Mantenimiento de Rentas

Como se indicó en el capítulo 1, en el año 1900 se creó el seguro de Accidentes de Trabajo, que fue el primer seguro social en ser introducido en España. Éste obligaba a los empresarios a mantener una parte del salario del trabajador o a pagar indemnizaciones en caso de invalidez o muerte por accidente de trabajo, pero no les obligaba a estar asegurados. Los empresarios podían contratar un seguro privado pero

también podían hacerse cargo directamente del coste de las indemnizaciones. En 1932 cambió la legislación y el gobierno declaró el seguro obligatorio, lo extendió a la agricultura y creó un fondo de garantía. Por otro lado, como complemento al seguro de accidentes de trabajo, en 1922 se creó el *Instituto de Reeducción Profesional de Inválidos del Trabajo*. En 1931 este instituto se unificó con el *Asilo de Inválidos del Trabajo* (fundado en 1899) y se creó el *Instituto de Reeducción Profesional*, que al poco tiempo pasó a llamarse *Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos*.

A la instauración del seguro de accidentes le siguió el seguro de vejez o de pensiones, conocido en la época como el *Retiro Obrero*, creado en 1908. Inicialmente tuvo carácter voluntario, pero en 1919 fue declarado obligatorio y pasó a llamarse *Retiro Obrero Obligatorio* (ROO). Pocos años después, en 1923, se aprobó el subsidio de maternidad. En 1931 éste se hizo obligatorio, dando lugar al seguro obligatorio de maternidad. También en 1923 el gobierno empezó a subvencionar a las mutuas que cubrían el riesgo de paro y lo continuó haciendo de forma intermitente hasta que en 1931 se creó un sistema voluntario de seguro contra el desempleo. Poco antes del estallido de la I Guerra Mundial el gobierno también empezó a subvencionar la creación de oficinas de colocación, y entre 1927 y 1933 se concedieron subvenciones a las familias numerosas²⁹. Por último, sin responder a una legislación previa, durante diversos años el gobierno también destinó recursos a la promoción de obras públicas para combatir el desempleo, y en 1934 se intentó racionalizar esta política creando la Junta Nacional contra el Paro (Ley de 7 de julio de 1934).

Tras la Guerra Civil dicha Junta continuó operativa y el ROO se convirtió en el SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), pasando de ser un sistema de capitalización a un sistema de reparto. En 1943 se amplió su cobertura a la agricultura, creando la rama agropecuaria (Decreto de 26 de mayo de 1943³⁰). Todavía hoy existen jubilados que perciben sus prestaciones. Inicialmente, a cargo del SOVI tan sólo se pagaban pensiones de vejez, pero a partir de 1949 se empezaron a pagar también pensiones de invalidez, y desde 1956 pensiones de supervivencia. El seguro de accidentes de trabajo, por su parte, continuó funcionando sin cambios sustanciales tras la guerra civil, pero se complementó con los seguros de enfermedades profesionales. En 1941 se creó el Seguro de Silicosis (Decreto de 3 de septiembre de 1941, reglamento de 14 de noviembre de 1942). Éste pasó a ser gestionado por la Caja Nacional del Seguro

²⁹ Estas subvenciones se aprobaron por decreto de 21 de junio de 1926. Aunque no se ha encontrado el decreto que las revocó, de 1933 en adelante no se ha encontrado rastro de las subvenciones a familias numerosas en las Cuentas Generales del Estado.

³⁰ Este mismo decreto también amplió la cobertura del Subsidio Familiar a la agricultura.

de Accidentes de Trabajo, y al principio únicamente cubría a los trabajadores de los sectores del plomo, oro y cerámica, aunque más tarde fue ampliado a la minería del carbón y otros sectores donde existía dicha enfermedad. En 1947 el seguro se extendió a otras enfermedades profesionales, y se creó, en el seno del INP, el Seguro de Enfermedades Profesionales (Decreto de 10 de enero de 1947, reglamento de 19 de julio de 1949) que pasó a estar gestionado por la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo.

En lo que se refiere al seguro de maternidad, éste continuó en funcionamiento tras la Guerra Civil, pero se integró dentro del seguro obligatorio de enfermedad (SOE), que se aprobó en 1942 y entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 1944. Durante la Guerra Civil también se creó el llamado Subsidio Familiar (Ley de 8 de julio de 1938, reglamento de 20 de octubre de 1938), que ofrecía prestaciones a las familias en función del número de hijos a cargo. Un objetivo similar tenía el Plus Familiar, un seguro social algo peculiar creado en 1942. Los beneficiarios eran los trabajadores asalariados con cargas familiares, y las prestaciones se asignaban en función de un sistema de puntos que variaba según el número de hijos. En realidad, el Plus Familiar más que un seguro social era un complemento salarial obligatorio, ya que era una prestación con cargo directo a los empresarios y financiada exclusivamente por éstos, sin intervención de ninguna institución mediadora. Por otro lado, en 1959 (Decreto 385/1959 de 27 de marzo) se aprobó la creación de la *Mutualidad Nacional del Servicio Doméstico* (MNSD) y, en 1961, se estableció la *Mutualidad Nacional de la Previsión Social Agraria* (MNPSA). Su objetivo era hacer más efectiva la aplicación de los seguros sociales en el campo.

El seguro de desempleo, por su parte, fue abolido tras la Guerra Civil. No obstante, en 1954 se aprobó un curioso Seguro de Paro Tecnológico (decreto de 16 de junio de 1954) que tan sólo cubría el desempleo provocado por innovaciones tecnológicas autorizadas por el gobierno. Ese mismo año se aprobó el Subsidio de Paro en la industria de Géneros de Punto. Inicialmente fue de aplicación exclusiva para las localidades de Mataró y Arenys de Mar (Decreto de 19 de junio de 1954), pero muy poco después se extendió su aplicación al conjunto del territorio español (Decreto 6 de octubre de 1954). Finalmente, en 1961 se estableció el Seguro Nacional de Desempleo (decreto de 22 de julio de 1961). En 1960 también se creó el Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) (Ley 45/1960) que tenía por objetivo “*atender a problemas específicos de paro, cuando sean consecuencia de la aplicación de planes de racionalización del trabajo o mejoramiento de instalaciones, así como facilitar los*

movimientos migratorios de la población obrera". Por último, en 1976 se creó el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) (Ley 16/1976) con el objetivo de "evitar la falta de cobro de los salarios en situaciones de insolvencia producidas por las crisis económicas".

Durante el franquismo también se desarrolló el Mutualismo Laboral, que era en cierto modo un sistema paralelo y complementario al de los seguros sociales. Desde sus inicios, estuvo sometido a un amplio control y tutela por parte del Ministerio de Trabajo (De la Calle, 1994), y en 1954 se aprobó el Reglamento General del Mutualismo Laboral (OM 10 de septiembre de 1954), donde se regulaba su funcionamiento, formas de gestión, cotizaciones, prestaciones etc. El Mutualismo Laboral consistía básicamente en un sistema de mutualidades que, una vez establecidas, tenían carácter obligatorio y que dependiendo de la mutualidad, podían englobar a los trabajadores de todo un sector económico, a nivel provincial o incluso nacional. La financiación de las prestaciones que éstas ofrecían corría exclusivamente a cargo de empresarios y trabajadores, aunque ocasionalmente podían recibir donativos y subvenciones, pero siempre de escasa importancia. La financiación pública era, de hecho, prácticamente inexistente.

En 1963 se aprobó la Ley General de Bases de la Seguridad Social, que entró en funcionamiento en 1967. De alguna manera, ésta marcó el inicio del proceso de convergencia española con los modelos de protección social predominantes en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, y es en esencia la base de nuestro sistema actual. A raíz de esta ley todos los seguros sociales mencionados anteriormente quedaron integrados dentro del nuevo sistema de seguridad social, incluyendo el Plus Familiar y el Mutualismo Laboral. De esta forma se aspiraba a poner fin a la fragmentación característica del sistema español de seguros sociales obligatorios. Posteriormente, en 1978 (Decreto-Ley 36/1978) se creó el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que acabaría sustituyendo al INP, y que pasaría a ser el encargado de la gestión de las prestaciones económicas, mientras que el Instituto Nacional de Empleo (INEM), creado ese mismo año, pasaría a encargarse de la gestión de los asuntos relacionados con el empleo como, por ejemplo, la formación ocupacional y las prestaciones por desempleo.

En todo lo relacionado con los seguros sociales y el posterior sistema de seguridad social las fuentes utilizadas en este trabajo para la estimación del gasto social público son muy diversas, e incluyen las siguientes:

- Memorias de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo
- Memorias de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso
- Memorias del Servicio Nacional de Vejez y Maternidad
- Memorias de la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez
- Memorias y Balances de la Caja Nacional de Subsidios Familiares
- Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera (del INP). Labor del Pleno (hasta 1935)
- Anuarios del INP (1945, 1946-47, 1948)
- Informe sobre las Actividades y resultados del INP, presentado por el Director General, Luis Jordana de Pozas (años 1936 a 1950, y 1951 y 1952)
- Boletín de Información Estadística del INP (de 1952 a 1960)
- Memorias del INP (desde 1956)
- Balances Técnicos Generales del INP (diversos años)
- Memorias del INSS
- Series Estadísticas del INEM

La información sobre las subvenciones para obras públicas contra el paro, sobre las subvenciones para familias numerosas, las subvenciones al Instituto Nacional de Reeduación de Inválidos y, en general, la información sobre el conjunto de subvenciones del gobierno destinadas a fines sociales provienen de las *Cuentas Generales del Estado*.

La información sobre las prestaciones del *Fondo Nacional de Protección al Trabajo* proviene de las *Cuentas Generales del Estado* y de las leyes anuales donde se aprobaban los planes de inversiones de dicho fondo.

En el caso de las prestaciones del Mutualismo Laboral la información proviene de las Memorias del Mutualismo Laboral (que están disponibles desde 1956).

Por último, la información sobre las prestaciones del FOGASA se ha tomado del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo.

A partir de estas fuentes se ha podido obtener información completa con carácter anual sobre todos los seguros sociales desde el momento de su creación, incluyendo todos los regímenes especiales. Cuando no ha sido posible reunir la información necesaria sobre algún programa en algún año aislado el problema se ha resuelto mediante interpolaciones lineales, aunque ello ha sido necesario en muy pocas ocasiones. No obstante, entre 1970 y 1972 no se ha podido conseguir información sobre el gasto en pensiones. En este caso los niveles de gasto se han estimado suponiendo que éste seguía una evolución exponencial (que es la que mejor se ajustaba, con un R^2 del

99%, a la evolución del gasto, tomando como referencia los cinco años anteriores y posteriores a 1970-72). Por otro lado, las prestaciones económicas a cargo de las entidades colaboradoras del SOE se han estimado siguiendo el mismo procedimiento utilizado para estimar sus prestaciones sanitarias, descrito en el subapartado anterior.

Aun así, las series resultantes contienen algunas limitaciones que es necesario mencionar. En el caso del Seguro de Accidentes sólo existe información desde 1933. Antes de 1932 la gestión del seguro estuvo exclusivamente en manos de mutuas y compañías privadas. Por tanto, no ha sido posible obtener información sobre el volumen de prestaciones. En cambio, desde 1933 sí que existe esa información, ya que, al convertirse en seguro obligatorio el protagonismo del INP aumentó significativamente. La gestión del seguro continuó en manos de las compañías privadas, pero las prestaciones pasaron a ser responsabilidad del INP (a través de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes), a quién las compañías privadas debían satisfacer el capital-renta correspondiente cada vez que ocurría un siniestro, en un sistema similar al que de hecho continúa vigente en la actualidad. No obstante, la evidencia indirecta de que disponemos sugiere que el posible sesgo a la baja asociado a la mencionada falta de información debió de ser pequeño, ya que el seguro de accidentes funcionó con notables deficiencias antes de 1932. Las indemnizaciones en caso de incapacidad permanente y muerte en España fueron las más bajas de Europa, y las prestaciones por incapacidad temporal, en principio mucho más generosas según la ley, tampoco estuvieron exentas de problemas: muchos trabajadores no percibieron las prestaciones que les correspondía o lo hicieron solo parcialmente o con retraso (Silvestre y Pons, 2010). Incluso en 1935, después de que el gobierno hiciese obligatorio el seguro y lo extendiese a la agricultura, las prestaciones por accidente de trabajo ascendían a poco más de 2 millones de pesetas corrientes, lo que representaba un 0,006% del PIB.

En el caso del seguro de maternidad, no se dispone de información para el año 1935, pero se ha supuesto que el gasto en ese año fue igual al de 1934. Además, entre 1967 y 1979 ha sido imposible desagregar las prestaciones económicas del seguro de maternidad de las del seguro de enfermedad. Esto significa que durante dichos años el gasto en maternidad aparece, de hecho, dentro de la partida incapacidad temporal, en lugar de incluirse en la función familia, como correspondería.

En lo que se refiere al Mutualismo Laboral, el carácter de sus prestaciones era un poco ambiguo. Si aplicásemos estrictamente las definiciones de la OCDE

seguramente éstas deberían ser consideradas gasto social *privado obligatorio* en lugar de gasto social *público*. El motivo es que el Mutualismo Laboral no estaba financiado ni gestionado por el sector público, sino que las mutualidades estaban financiadas y (formalmente) gestionadas por los propios trabajadores y empresarios. No obstante, la tutela y la estrecha regulación impuesta por el Ministerio de Trabajo mermaron la autonomía que idealmente debían tener las mutualidades, y en la práctica hicieron del Mutualismo Laboral una especie de organismo paraestatal. De hecho, en 1967, cuando la Ley de Seguridad Social entró en funcionamiento, el Mutualismo Laboral quedó integrado dentro del nuevo sistema de seguridad social.

Por todo ello, aquí se ha considerado conveniente incluir las prestaciones del Mutualismo Laboral para tratar de garantizar la continuidad de la serie. No obstante, tan sólo se ha podido recopilar información desde 1956, fecha en que el Ministerio de Trabajo empezó a publicar estadísticas en ese sentido. Es difícil saber cuál fue el nivel de gasto a cargo del Mutualismo Laboral antes de esa fecha. Todo parece indicar que este sistema se fue desarrollando gradualmente desde que el gobierno creó en 1946 el Servicio de Mutualidades Laborales (OM 24 de octubre de 1946) hasta que en 1954 se aprobó un el Reglamento General del Mutualismo Laboral (OM 10 de septiembre de 1954). De hecho, en 1956 todas las prestaciones del Mutualismo Laboral representaban un 0,31% del PIB. Por tanto, parece razonable pensar que el sesgo a la baja en nuestra serie antes de ese año debió ser cómo máximo igual a dicho porcentaje, y con toda probabilidad fue disminuyendo a medida que retrocedemos en el tiempo.

La falta de información es mucho más importante en el caso del Plus Familiar. En sentido estricto, sus prestaciones tampoco encajan con las definiciones de gasto social público de la OCDE. El Plus Familiar estaba exclusivamente financiado y gestionado por las empresas (que obligatoriamente debían crear un fondo destinado a ese fin). Era, de hecho, un complemento salarial obligatorio por hijo/s a cargo. Sin embargo, en 1967 el Plus Familiar quedó integrado dentro del nuevo sistema de seguridad social. Por tanto, parece razonable tratar de incluirlo en la estimación. No obstante, ha sido imposible recopilar información antes de 1967, lo que seguramente es la limitación más importante de nuestra serie. Para intentar subsanarla se recurrió a la Contabilidad Nacional de España, pero incluso en ésta hay un salto en 1967 debido a la “nacionalización” del Plus Familiar. Antes de ese año el Plus Familiar se contabilizaba en la partida 1-a)¹ como “*sueldos y salarios de los sujetos a contrato de trabajo, deducida la contribución de los trabajadores a la seguridad social*”. En cambio, a partir de 1967 se pasó a contabilizar en las partidas 1-a)³ y 1-b) que son “*contribuciones*

de los trabajadores a la seguridad social” y “contribuciones de las empresas a la seguridad social”³¹. Es difícil precisar el sesgo a la baja asociado a la omisión del Plus Familiar antes de 1967, pero éste debe ser considerable y es posible que ronde el 1% del PIB.

Por último, en el caso de las prestaciones económicas de los funcionarios del Estado, la información necesaria se ha obtenido a partir de las Cuentas Generales del Estado, y está disponible desde 1850. En cambio, en el caso de los funcionarios de la administración local, la información está disponible tan sólo desde 1958. Antes de ese año los presupuestos de las corporaciones locales no ofrecían el detalle del gasto en personal pasivo. Es difícil saber el sesgo a la baja que ello supone pero no debió ser muy alto. En 1958 (primer año para el que disponemos de información) las pensiones de los funcionarios locales representaban un 0,09% del PIB, y en 1970 un 0,08%.

En el cuadro A.2.1.4 se puede ver de forma esquemática un breve resumen donde se sintetizan las limitaciones mencionadas y se señalan los años y programas para los que no ha sido posible conseguir información. De todas ellas, la carencia más importante es la falta de información sobre las prestaciones del Plus Familiar entre 1942 y 1966. Por otro lado, las fuentes utilizadas aportan información suficiente sobre la clasificación funcional del gasto. Los criterios de clasificación han sido los que se explicaron en el apartado 2.2.2.

Cuadro A.2.1.4 Vacíos de información por programas y años

Programa	Descripción de limitación
Plus Familiar	No hay datos entre 1942 y 1966
Mutualismo Laboral	No hay datos entre 1946 y 1955
Accidentes de Trabajo	No hay datos entre 1900 y 1932
Maternidad	De 1967 a 1979 las prestaciones económicas están clasificadas en enfermedad-incapacidad temporal, en lugar de Familia
Pensiones Funcionarios Admón. Local	No hay datos antes de 1958*

Fuente: elaboración propia, ver texto.

* La Mutualidad Nacional de la Previsión de la Administración Local se creó en 1960 (Ley 11/1960 de 12 de mayo), y según Barrada (1999) “ya en 1952 se habían pretendido unificar las copiosas normas reguladoras de los derechos y deberes de los funcionarios de la Administración local y de sus clases pasivas” (p. 135). Sin embargo, debido precisamente a la disparidad de normas reguladoras que existían antes de 1960 es difícil señalar una fecha de inicio de las pensiones de los funcionarios locales única para todo el territorio español, aunque deben remontarse al siglo XIX.

³¹ Véase Contabilidad Nacional de España (años 1965, 1966 y avance de 1967), pp. 85-86.

Enlace con las series actuales de gasto social (desde 1980)

Como se dijo en el texto, el objetivo de este trabajo era elaborar una serie de gasto social que fuese comparable internacionalmente y que se pudiese enlazar con las series actuales. Concretamente, desde 1980 nuestra serie se ha enlazado con las cifras de gasto social estimadas por la OCDE. El objetivo de este apartado es tratar de medir el nivel de ajuste entre ambas series. En ese sentido, el cuadro A.2.1.5 muestra una comparación entre las cifras de la OCDE y nuestra propia estimación de gasto social (expresado como porcentaje del PIB) en 1980. Como se puede ver, los niveles agregados de gasto social son similares en ambas series, aunque son ligeramente superiores en la serie de la OCDE. Asimismo, en lo que se refiere a la clasificación funcional del gasto, también se observan pocas diferencias. Los niveles de gasto en las partidas supervivencia, familia, desempleo, y políticas activas son muy similares en ambas series. El gasto en vejez es ligeramente superior según las estimaciones de la OCDE, mientras que el gasto en incapacidad es algo superior según nuestra propia estimación. La diferencia más importante se observa en la partida sanidad, ya que las estimaciones de la OCDE arrojan cifras 0,4 puntos sobre el PIB superiores a las nuestras.

Cuadro A.2.1.5. Comparación entre las cifras de la OCDE y nuestra propia estimación de gasto social (% del PIB), 1980

	OCDE	Serie propia
Vejez (1)	4,89	4,78
Supervivencia (2)	1,78	1,77
Invalidez (3)		1,80
Incapacidad temporal (4)		0,96
Incapacidad-OCDE (3+4) ^a	2,55	2,75
Sanidad	4,51	4,09
Familia	0,50	0,50
Desempleo	2,09	2,11
Políticas Activas	0,19	0,17
Otros	0,04	0,14
Total	16,56	16,33

Notas:

a) Incapacidad-OCDE, incluye tanto las prestaciones por incapacidad temporal como por incapacidad permanente, y por tanto, equivale a la suma de “invalidez” e “incapacidad temporal”. Para más detalles ver apartado 2.2.

Fuente: OCDE (2010), sobre “serie propia” ver texto. Los datos de PIB utilizados para expresar las series en porcentaje del PIB provienen de Prados de la Escosura (2003).

Seguramente el origen de estas diferencias se debe a la utilización de fuentes diferentes. Por ejemplo, la OCDE utiliza una base de datos de elaboración propia para estimar el gasto en sanidad o en políticas activas y en otras ocasiones recurre a la información que le proporcionan los gobiernos. Aquí como ya se ha dicho, se han

utilizado principalmente fuentes directas. En cualquier caso, no parece que las diferencias existentes sean demasiado importantes, lo que de alguna manera se podría considerar un indicador de fiabilidad y vendría revalidar nuestro proceso de estimación que nos ha permitido retroceder muy atrás en el tiempo.

Anexo 2.2. El gasto social público en España (1850-2005)

A continuación se presentan cuatro tablas. En ellas aparecen respectivamente: 1) el gasto social público en pesetas corrientes entre 1850 y 2005, 2) el gasto social público por habitante en pesetas de 1990 entre 1850 y 2000, y 3) el gasto social público como porcentaje del PIB entre 1850 y 2005. Hasta 1979 las cifras son de elaboración propia, y a partir de 1980 se han enlazado con los datos de la OCDE. Finalmente, en la cuarta tabla se presentan desagregados los gastos de ayuntamientos y diputaciones. Como se explicó anteriormente en el caso de estas instituciones había muchas lagunas y se han introducido diversos supuestos para realizar la estimación. Por eso motivo también se muestran por separado.

Para hacer la transformación de los datos en pesetas corrientes a pesetas constantes, se ha utilizado el deflactor del PIB de Prados de la Escosura (2003). Las cifras de PIB utilizadas entre 1850 y 2000 provienen de esta misma fuente, y de 2001 a 2005 provienen de la *Contabilidad Nacional de España* (base 2000). Por último, las cifras de población utilizadas provienen de Maluquer (2008).

Tabla A.2.2.1. Gasto Social Público en España, 1850-2005 (millones de pesetas corrientes)

	Administración central									Administración territorial			Todas las AAPP		
	Vejez	Superv.	Invalidez	Incapacidad temporal	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total	Vejez	Sanidad	Otros	Total	Total
1850	35,05	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,28	35,82					
1851	27,99	0,00	0,00	0,00	0,47	0,00	0,00	0,00	0,21	28,67					
1852	35,04	0,00	0,00	0,00	0,56	0,00	0,00	0,00	0,22	35,82					
1853	36,66	0,00	0,00	0,00	0,58	0,00	0,00	0,00	0,21	37,44					
1854	36,75	0,00	0,00	0,00	0,63	0,00	0,00	0,00	0,39	37,77					
1855	35,81	0,00	0,00	0,00	1,43	0,00	0,00	0,00	1,82	39,06					
1856	35,47	0,00	0,00	0,00	0,95	0,00	0,00	0,00	1,04	37,46					
1857	36,74	0,00	0,00	0,00	0,85	0,00	0,00	0,00	0,80	38,39	8,78	8,78	17,56	55,95	
1858	37,01	0,00	0,00	0,00	0,90	0,00	0,00	0,00	0,82	38,73	9,31	9,31	18,62	57,35	
1859	36,39	0,00	0,00	0,00	0,86	0,00	0,00	0,00	0,69	37,94	9,28	9,28	18,57	56,51	
1860	37,14	0,00	0,00	0,00	0,84	0,00	0,00	0,00	0,69	38,67	10,00	10,00	20,00	58,67	
1861	37,98	0,00	0,00	0,00	1,03	0,00	0,00	0,00	0,84	39,85	10,92	10,92	21,83	61,69	
1862	39,95	0,00	0,00	0,00	1,03	0,00	0,00	0,00	0,77	41,75	10,54	10,54	21,07	62,83	
1863	40,28	0,00	0,00	0,00	1,04	0,00	0,00	0,00	0,77	42,09	10,56	10,56	21,12	63,21	
1864	40,34	0,00	0,00	0,00	1,04	0,00	0,00	0,00	0,77	42,14	10,62	10,62	21,24	63,38	
1865	40,59	0,00	0,00	0,00	1,03	0,00	0,00	0,00	0,76	42,38	10,94	10,94	21,88	64,26	
1866	41,70	0,00	0,00	0,00	0,95	0,00	0,00	0,00	0,61	43,26	12,21	12,21	24,42	67,69	
1867	42,71	0,00	0,00	0,00	0,88	0,00	0,00	0,00	0,45	44,04	13,47	13,47	26,93	70,97	
1868	42,90	0,00	0,00	0,00	0,82	0,00	0,00	0,00	0,42	44,15	13,73	13,73	27,46	71,60	
1869	43,03	0,00	0,00	0,00	0,73	0,00	0,00	0,00	0,42	44,17	13,82	13,82	27,64	71,81	
1870	41,43	0,00	0,00	0,00	0,74	0,00	0,00	0,00	0,45	42,62	13,91	13,91	27,82	70,44	
1871	39,38	0,00	0,00	0,00	0,73	0,00	0,00	0,00	0,43	40,54	14,00	14,00	28,00	68,54	
1872	39,81	0,00	0,00	0,00	0,64	0,00	0,00	0,00	0,36	40,80	14,09	14,09	28,18	68,99	
1873	42,25	0,00	0,00	0,00	0,59	0,00	0,00	0,00	0,31	43,15	14,18	14,18	28,36	71,51	
1874	44,48	0,00	0,00	0,00	0,88	0,00	0,00	0,00	0,30	45,66	14,27	14,27	28,54	74,20	
1875	43,57	0,00	0,00	0,00	1,14	0,00	0,00	0,00	0,31	45,02	14,36	14,36	28,72	73,75	
1876	42,43	0,00	0,00	0,00	1,11	0,00	0,00	0,00	0,41	43,96	14,45	14,45	28,91	72,86	
1877	42,47	0,00	0,00	0,00	1,24	0,00	0,00	0,00	0,53	44,24	14,54	14,54	29,09	73,32	
1878	43,17	0,00	0,00	0,00	1,29	0,00	0,00	0,00	0,61	45,08	14,63	14,63	29,27	74,34	
1879	44,73	0,00	0,00	0,00	1,19	0,00	0,00	0,00	0,63	46,55	14,77	14,77	29,54	76,09	

1880	46,04	0,00	0,00	0,00	1,13	0,00	0,00	0,00	0,60	47,77	15,35	15,35	30,69	78,46
1881	46,74	0,00	0,00	0,00	1,35	0,00	0,00	0,00	0,96	49,06	16,06	16,06	32,13	81,19
1882	48,10	0,00	0,00	0,00	1,85	0,00	0,00	0,00	1,39	51,34	16,55	16,55	33,10	84,44
1883	48,63	0,00	0,00	0,00	2,14	0,00	0,00	0,00	1,47	52,24	16,87	16,87	33,75	85,98
1884	48,42	0,00	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00	0,00	1,50	52,12	16,98	16,98	33,96	86,08
1885	48,42	0,00	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00	0,00	1,55	52,17	17,10	17,10	34,19	86,36
1886	48,70	0,00	0,00	0,00	2,18	0,00	0,00	0,00	1,56	52,44	17,10	17,10	34,20	86,64
1887	49,93	0,00	0,00	0,00	2,18	0,00	0,00	0,00	1,72	53,82	17,10	17,10	34,20	88,03
1888	51,68	0,00	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00	0,00	1,91	55,78	17,11	17,11	34,21	90,00
1889	52,59	0,00	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00	0,00	1,93	56,73	17,11	17,11	34,22	90,95
1890	52,95	0,00	0,00	0,00	1,96	0,00	0,00	0,00	1,87	56,78	17,11	17,11	34,23	91,01
1891	53,02	0,00	0,00	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	1,79	56,49	17,12	17,12	34,23	90,73
1892	51,93	0,00	0,00	0,00	1,60	0,00	0,00	0,00	1,58	55,12	17,12	17,12	34,24	89,36
1893	52,94	0,00	0,00	0,00	1,65	0,00	0,00	0,00	1,43	56,02	17,12	17,12	34,25	90,27
1894	55,35	0,00	0,00	0,00	1,72	0,00	0,00	0,00	1,46	58,53	17,13	17,13	34,26	92,79
1895	56,40	0,00	0,00	0,00	1,57	0,00	0,00	0,00	1,46	59,43	17,13	17,13	34,26	93,70
1896	58,18	0,00	0,00	0,00	1,49	0,00	0,00	0,00	1,47	61,14	17,13	17,13	34,27	95,41
1897	59,61	0,00	0,00	0,00	1,48	0,00	0,00	0,00	1,47	62,56	17,14	17,14	34,28	96,84
1898	60,77	0,00	0,00	0,00	1,61	0,00	0,00	0,00	1,46	63,84	17,14	17,14	34,28	98,13
1899	65,92	0,00	0,00	0,00	2,56	0,00	0,00	0,00	1,46	69,95	17,15	17,15	34,29	104,24
1900	70,34	0,00	0,00	0,00	1,72	0,00	0,00	0,00	1,45	73,51	17,15	17,15	34,30	107,81
1901	72,00	0,00	0,00	0,00	1,57	0,00	0,00	0,00	1,44	75,01	17,15	17,15	34,31	109,32
1902	72,38	0,00	0,00	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	1,45	75,53	17,16	17,16	34,31	109,84
1903	72,62	0,00	0,00	0,00	1,63	0,00	0,00	0,00	1,42	75,67	17,16	17,16	34,32	109,99
1904	72,85	0,00	0,00	0,00	1,55	0,00	0,00	0,00	1,52	75,92	17,16	17,16	34,33	110,24
1905	73,82	0,00	0,00	0,00	1,47	0,00	0,00	3,91	1,52	80,72	17,17	17,17	34,33	115,05
1906	73,83	0,00	0,00	0,00	1,57	0,00	0,00	2,29	1,50	79,19	17,17	17,17	34,34	113,53
1907	74,16	0,00	0,00	0,00	1,75	0,00	0,00	0,00	1,52	77,43	17,17	17,17	34,35	111,78
1908	74,69	0,00	0,00	0,00	1,90	0,00	0,00	0,00	1,64	78,23	17,18	17,18	34,36	112,58
1909	75,10	0,00	0,00	0,00	3,86	0,00	0,00	0,00	1,76	80,72	17,18	17,18	34,36	115,08
1910	76,98	0,00	0,00	0,00	2,88	0,00	0,00	0,00	1,76	81,61	17,24	17,13	34,37	115,98
1911	78,12	0,00	0,00	0,00	3,37	0,02	0,00	0,00	1,87	83,38	17,29	17,08	34,38	117,76
1912	79,76	0,00	0,00	0,00	2,95	0,02	0,00	0,40	1,74	84,87	17,71	17,40	35,11	119,98

1913	80,68	0,00	0,00	0,00	2,97	0,02	0,00	0,00	1,83	85,50	18,22	17,78	36,01	121,51
1914	81,49	0,00	0,00	0,00	2,85	0,02	0,00	0,00	1,79	86,16	18,15	17,60	35,75	121,91
1915	82,81	0,00	0,00	0,00	3,17	0,02	0,00	0,00	1,94	87,95	17,66	16,96	34,63	122,58
1916	84,23	0,00	0,00	0,00	3,59	0,02	0,00	0,00	1,88	89,74	17,77	16,95	34,72	124,46
1917	85,87	0,00	0,00	0,00	3,59	0,08	0,00	0,00	1,94	91,47	17,87	16,94	34,82	126,29
1918	86,35	0,00	0,00	0,00	5,80	0,08	0,00	0,01	2,02	94,26				
1919	87,66	0,00	0,00	0,00	6,29	0,08	0,00	43,59	2,06	139,68				
1920	88,28	0,00	0,00	0,00	6,49	0,14	0,00	0,01	2,47	97,39				
1921	91,54	0,00	0,00	0,00	7,79	0,14	0,00	0,02	2,87	102,35				
1922	94,81	0,00	0,00	0,00	9,32	0,02	0,00	0,52	2,92	107,61				
1923	100,33	0,00	0,00	0,00	8,99	0,02	0,05	0,42	3,05	112,85				
1924	108,64	0,00	0,00	0,00	10,24	0,22	0,04	0,63	4,32	124,09	51,83	43,44	95,27	219,37
1925	115,49	0,00	0,00	0,00	9,96	0,28	0,04	0,64	4,97	131,38	54,78	45,83	100,61	232,00
1926	122,38	0,00	0,00	0,00	9,79	0,42	0,05	0,65	6,13	139,41	62,43	51,10	113,54	252,95
1927	132,58	0,00	0,00	0,00	10,99	1,67	0,05	0,55	4,98	150,82	70,57	56,64	127,22	278,04
1928	142,04	0,00	0,00	0,00	10,55	2,19	0,05	0,55	4,98	160,36	67,99	55,02	123,01	283,36
1929	151,58	0,00	0,00	0,00	14,25	3,10	0,07	0,56	6,17	175,72	71,79	57,17	128,96	304,68
1930	158,13	0,00	0,00	0,00	14,36	3,30	0,06	0,51	5,32	181,69	77,31	60,32	137,63	319,32
1931	199,20	0,00	0,00	0,00	15,68	4,82	0,07	96,05	5,22	321,04	82,77	63,35	146,12	467,16
1932	287,17	0,00	0,00	0,00	18,35	2,41	1,64	143,24	2,52	455,34	94,75	80,19	174,94	630,28
1933	304,47	0,00	0,03	0,00	31,71	3,10	1,64	105,29	3,71	449,96	103,91	88,16	192,07	642,03
1934	325,13	0,35	0,36	0,00	29,85	3,78	2,87	50,50	3,92	416,77				
1935	330,89	0,07	2,00	0,00	28,02	3,73	4,71	64,84	4,13	438,39				
1936														
1937														
1938														
1939														
1940	372,32	0,49	10,40	0,00	41,46	119,04	0,00	0,00	3,62	547,34				
1941	534,44	0,50	13,28	0,09	66,88	314,33	0,00	8,51	4,86	942,89				
1942	598,67	1,11	74,00	0,40	84,00	381,60	0,00	1,74	4,82	1.146,33	223,42	144,05	367,47	1.513,80
1943	624,08	1,33	23,19	2,26	113,31	408,80	0,00	0,00	8,61	1.181,59	236,99	150,88	387,87	1.569,45
1944	722,11	2,03	30,65	5,14	143,12	671,93	0,00	0,00	9,74	1.584,73	250,78	157,49	408,27	1.993,00
1945	846,54	1,72	49,87	30,02	361,14	1.126,88	0,00	53,72	8,36	2.478,25	287,67	178,01	465,68	2.943,92

1946	903,65	2,09	106,15	71,27	728,42	1.277,15	0,00	87,46	84,14	3.260,33	334,70	204,12	538,82	3.799,14	
1947	923,28	2,37	121,51	116,78	1.171,05	1.363,38	0,00	43,78	54,90	3.797,06	395,74	237,93	633,66	4.430,73	
1948	954,53	2,48	143,66	159,71	1.386,16	1.263,27	0,00	74,47	49,21	4.033,49	461,00	273,40	734,40	4.767,89	
1949	1.184,49	2,12	164,34	186,92	1.801,18	1.206,06	0,00	87,38	43,23	4.675,72	528,85	308,85	837,70	5.513,42	
1950	1.673,53	2,06	192,97	182,59	2.400,25	1.213,82	0,00	104,44	15,40	5.785,07	573,68	331,09	904,78	6.689,85	
1951	1.930,48	2,36	220,64	192,88	2.612,91	1.258,99	0,00	104,70	14,63	6.337,61	663,71	378,22	1.041,94	7.379,54	
1952	2.052,95	2,81	254,93	198,63	3.076,92	1.301,64	0,00	104,48	21,17	7.013,54	694,28	390,66	1.084,95	8.098,49	
1953	1.988,48	3,51	314,24	213,82	3.336,43	1.274,31	0,00	145,20	26,98	7.302,98	781,61	435,01	1.216,61	8.519,60	
1954	2.064,70	4,21	377,55	200,80	3.025,23	1.309,66	0,00	170,24	29,87	7.182,26	887,28	482,91	1.370,19	8.552,45	
1955	2.190,60	4,91	433,51	227,71	3.259,11	1.332,95	0,71	169,48	23,75	7.642,74	1.037,40	561,68	1.599,08	9.241,82	
1956	4.398,95	357,51	761,24	258,95	3.669,37	1.863,37	4,33	194,48	13,97	11.522,17	1.150,09	615,44	1.765,52	13.287,69	
1957	6.023,44	515,69	967,70	536,79	4.484,84	2.068,35	7,24	104,48	19,11	14.727,65	1.463,85	787,84	2.251,70	16.979,35	
1958	6.182,36	880,26	1.095,56	623,94	5.443,79	2.095,55	7,00	44,88	11,70	16.385,04	534,40	1.611,44	850,90	2.996,75	19.381,79
1959	6.822,60	1.020,96	1.323,82	685,98	6.274,01	2.183,71	31,74	45,38	15,92	18.404,12	520,80	1.613,27	826,42	2.960,49	21.364,61
1960	7.589,97	1.148,21	1.541,65	659,91	5.849,93	2.249,90	163,88	45,38	16,93	19.265,77	616,10	1.649,00	801,94	3.067,04	22.332,81
1961	8.763,62	1.313,94	1.759,55	697,57	6.330,12	2.397,38	215,28	44,49	17,87	21.539,83	633,80	1.778,20	777,46	3.189,46	24.729,29
1962	10.184,00	1.408,67	2.127,92	773,01	7.358,06	2.659,67	195,86	219,55	21,85	24.948,61	550,00	2.103,80	752,98	3.406,78	28.355,39
1963	11.730,19	1.725,53	2.735,66	1.056,55	9.620,61	2.775,12	576,02	1.913,51	37,02	32.170,20	575,00	2.539,50	655,29	3.769,79	35.939,99
1964	14.574,96	2.344,55	3.403,78	1.304,62	12.271,45	2.816,05	1.048,40	1.251,61	54,44	39.069,85	892,00	2.940,30	1.053,49	4.885,79	43.955,65
1965	19.280,25	2.892,91	4.298,78	1.833,93	15.026,26	3.060,64	1.134,59	1.620,20	112,53	49.260,09	1.242,00	3.253,90	1.156,90	5.652,80	54.912,89
1966	18.761,50	7.200,31	5.034,67	1.967,67	18.419,32	3.185,99	1.306,75	2.277,99	82,60	58.236,81	1.292,20	3.521,70	1.248,81	6.062,71	64.299,51
1967	25.617,14	10.637,00	6.157,75	4.141,94	26.428,56	35.397,24	1.826,73	2.592,99	70,64	112.869,98	1.503,70	3.942,50	1.085,80	6.532,00	119.401,98
1968	28.813,42	14.442,50	7.557,02	5.047,88	32.352,30	37.183,42	2.585,41	3.431,81	272,06	131.685,82	1.532,70	4.638,30	1.411,15	7.582,15	139.267,97
1969	35.486,40	18.322,82	9.455,90	6.190,71	42.037,24	39.145,61	3.344,08	3.993,55	253,79	158.230,10	1.768,20	5.786,90	1.653,66	9.208,76	167.438,85
1970	49.037,75	21.901,98	15.485,72	7.360,94	57.843,74	39.601,57	3.642,83	4.947,81	271,98	200.094,32	2.003,70	6.367,60	1.668,05	10.039,35	210.133,67
1971	62.565,16	27.225,30	20.202,34	9.521,08	69.913,85	52.057,34	6.278,01	5.504,04	401,23	253.668,35	2.439,20	4.656,10	1.979,19	9.074,49	262.742,83
1972	83.746,48	25.947,01	26.582,80	12.827,37	95.632,41	56.935,24	6.486,77	6.426,32	646,36	315.230,77	2.381,13	8.332,60	2.212,98	12.926,71	328.157,48
1973	117.310,95	36.060,07	32.852,85	21.769,68	118.695,03	59.133,11	6.599,61	5.800,18	955,36	399.176,84	2.323,07	9.259,90	2.669,54	14.252,51	413.429,34
1974	150.260,23	46.953,98	44.935,87	27.024,96	156.218,98	60.875,94	9.665,92	8.023,34	1.643,05	505.602,28	2.265,00	11.297,60	3.113,16	16.675,76	522.278,04
1975	188.238,77	59.958,62	59.590,35	34.784,60	216.707,78	62.246,31	27.232,49	11.526,18	1.911,01	662.196,10	2.800,50	15.884,90	3.781,49	22.466,89	684.662,99
1976	247.721,85	90.299,86	85.915,10	39.733,09	274.958,47	56.372,10	38.744,82	16.508,20	2.122,69	852.376,18	3.356,80	18.666,60	4.493,60	26.517,00	878.893,18
1977	329.005,28	125.706,66	118.301,73	60.216,03	337.016,18	64.966,55	76.842,02	16.538,53	3.402,49	1.131.995,46	3.125,10	20.255,70	5.576,80	28.957,60	1.160.953,06
1978	470.396,11	172.841,12	169.320,82	86.489,28	442.792,15	69.147,46	142.982,42	16.588,59	5.372,64	1.575.930,59	4.078,65	23.645,20	6.747,54	34.471,39	1.610.401,98

1979	576.893,54	217.986,15	218.147,49	111.473,33	497.448,57	74.135,99	223.803,85	17.293,91	6.837,59	1.944.020,43	5.032,20	31.377,70	9.657,03	46.066,93	1.990.087,36
Todas las AAPP															
	Vejez	Supervivencia		Incapacidad OCDE	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total					
1980	743.296,18	271.358,93		388.211,82	686.508,64	76.471,01	318.496,08	28.435,37	6.505,69	2.519.283,70					
1981	915.855,10	322.605,82		456.014,11	780.017,57	73.426,14	426.314,21	52.245,20	7.703,67	3.034.181,82					
1982	1.083.488,99	373.586,49		537.143,92	926.770,02	81.812,00	433.136,04	55.023,85	8.369,22	3.499.330,52					
1983	1.293.917,37	432.071,16		609.937,80	1.148.063,40	81.213,01	518.891,38	57.153,59	9.467,36	4.150.715,07					
1984	1.507.507,08	484.466,12		676.209,34	1.206.132,11	81.961,74	579.888,49	71.662,45	10.548,87	4.618.376,20					
1985	1.719.582,67	543.649,62		739.569,13	1.298.309,96	78.284,61	815.108,38	97.202,70	11.730,21	5.303.437,28					
1986	1.952.473,16	609.139,15		825.574,05	1.450.885,92	74.091,69	836.472,34	209.679,64	12.894,92	5.971.210,85					
1987	2.159.157,84	669.487,35		914.590,56	1.642.562,59	69.665,82	913.093,09	233.655,86	13.976,42	6.616.189,54					
1988	2.390.118,25	740.933,50		1.039.263,59	2.016.764,71	70.946,99	977.700,77	307.913,93	15.157,76	7.558.799,51					
1989	2.698.547,98	855.889,58		1.219.542,83	2.299.121,75	73.609,17	1.000.013,14	383.037,21	16.621,96	8.546.383,61					
1990	3.833.866,21	459.541,49		1.212.488,06	2.730.893,42	170.312,71	1.677.303,99	415.382,65	35.839,54	10.535.628,07					
1991	4.307.517,24	508.542,17		1.419.854,93	3.037.875,59	177.716,89	2.109.824,40	393.752,47	44.924,22	12.000.007,90					
1992	4.838.305,22	562.484,51		1.612.529,92	3.430.879,32	252.856,80	2.482.845,17	411.306,19	52.993,94	13.644.201,07					
1993	5.286.149,77	583.615,53		1.703.975,66	3.671.972,63	276.134,21	3.044.431,20	298.662,87	73.326,31	14.938.268,19					
1994	5.622.166,30	638.289,97		1.773.208,88	3.789.274,76	285.135,69	2.683.606,52	284.603,25	78.084,95	15.154.370,33					
1995	6.166.381,63	675.394,05		1.846.535,19	3.998.421,97	309.128,55	2.361.083,89	318.113,39	86.936,69	15.761.995,36					
1996	6.662.511,41	710.102,17		1.999.194,34	4.257.651,35	384.185,27	2.184.498,43	297.514,81	125.987,48	16.621.645,27					
1997	7.020.457,61	728.604,29		1.999.776,70	4.455.983,47	393.286,59	2.105.664,75	334.568,97	134.373,33	17.172.715,70					
1998	7.435.241,27	593.349,11		2.126.995,43	4.743.498,47	742.447,61	2.028.311,89	511.786,70	119.897,75	18.301.528,24					
1999	7.849.126,44	593.082,90		2.215.263,20	5.084.922,55	783.844,45	1.996.632,00	674.478,93	142.343,22	19.339.693,69					
2000	8.648.411,51	635.993,85		2.506.089,29	5.415.864,30	1.012.508,73	2.080.141,13	703.596,48	124.523,28	21.127.128,57					
2001	9.098.419,08	619.005,84		2.638.233,05	5.836.654,49	1.037.782,76	2.401.598,89	712.681,15	146.386,40	22.490.761,67					
2002	9.765.427,28	675.760,10		2.925.049,24	6.271.920,27	1.124.586,34	2.722.441,01	847.304,07	205.519,99	24.538.008,29					
2003	10.377.195,33	725.975,40		3.128.655,79	7.477.054,07	1.399.622,39	2.921.222,36	891.745,77	219.463,13	27.140.934,24					
2004	11.095.034,45	802.679,34		3.453.075,21	8.083.198,27	1.541.017,22	3.120.003,72	1.049.113,65	236.950,30	29.381.072,15					
2005	11.896.366,06	830.748,66		3.765.797,70	8.839.589,02	1.720.697,46	3.339.233,91	1.172.006,35	278.214,03	31.842.653,19					

Nota: Sujeto a errores por redondeo. Las cifras en cursiva indican interpolaciones lineales

Tabla A.2.2.2. Gasto Social Público por habitante en España, 1850-2005 (pesetas de 1990)

	Administración central										Administración territorial			Todas las AAPP	
	Vejez	Superv.	Invalidez	Incapacidad temporal	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total	Vejez	Sanidad	Otros	Total	Total
1850	935,69	0,00	0,00	0,00	13,23	0,00	0,00	0,00	0,00	7,34	956,26				
1851	737,04	0,00	0,00	0,00	12,34	0,00	0,00	0,00	0,00	5,57	754,94				
1852	954,21	0,00	0,00	0,00	15,37	0,00	0,00	0,00	0,00	5,94	975,51				
1853	842,73	0,00	0,00	0,00	13,25	0,00	0,00	0,00	0,00	4,74	860,71				
1854	821,13	0,00	0,00	0,00	14,04	0,00	0,00	0,00	0,00	8,81	843,98				
1855	778,03	0,00	0,00	0,00	31,09	0,00	0,00	0,00	0,00	39,62	848,74				
1856	754,74	0,00	0,00	0,00	20,27	0,00	0,00	0,00	0,00	22,10	797,11				
1857	798,89	0,00	0,00	0,00	18,55	0,00	0,00	0,00	0,00	17,39	834,83	190,96	190,96	381,92	1.216,76
1858	841,31	0,00	0,00	0,00	20,48	0,00	0,00	0,00	0,00	18,60	880,39	211,68	211,68	423,36	1.303,75
1859	810,79	0,00	0,00	0,00	19,20	0,00	0,00	0,00	0,00	15,35	845,35	206,86	206,86	413,72	1.259,06
1860	803,53	0,00	0,00	0,00	18,17	0,00	0,00	0,00	0,00	14,88	836,58	216,37	216,37	432,73	1.269,31
1861	811,62	0,00	0,00	0,00	22,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,95	851,57	233,26	233,26	466,52	1.318,09
1862	827,69	0,00	0,00	0,00	21,34	0,00	0,00	0,00	0,00	16,03	865,06	218,28	218,28	436,56	1.301,62
1863	804,16	0,00	0,00	0,00	20,82	0,00	0,00	0,00	0,00	15,30	840,29	210,78	210,78	421,56	1.261,85
1864	801,65	0,00	0,00	0,00	20,65	0,00	0,00	0,00	0,00	15,22	837,52	211,11	211,11	422,23	1.259,74
1865	827,58	0,00	0,00	0,00	21,01	0,00	0,00	0,00	0,00	15,47	864,06	223,07	223,07	446,15	1.310,21
1866	832,52	0,00	0,00	0,00	19,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,24	863,77	243,79	243,79	487,58	1.351,35
1867	791,49	0,00	0,00	0,00	16,22	0,00	0,00	0,00	0,00	8,42	816,14	249,57	249,57	499,13	1.315,27
1868	834,90	0,00	0,00	0,00	16,04	0,00	0,00	0,00	0,00	8,27	859,21	267,21	267,21	534,41	1.393,62
1869	937,45	0,00	0,00	0,00	15,83	0,00	0,00	0,00	0,00	9,20	962,47	301,11	301,11	602,22	1.564,70
1870	853,89	0,00	0,00	0,00	15,22	0,00	0,00	0,00	0,00	9,38	878,49	286,71	286,71	573,42	1.451,91
1871	813,25	0,00	0,00	0,00	14,98	0,00	0,00	0,00	0,00	8,90	837,12	289,13	289,13	578,26	1.415,38
1872	813,50	0,00	0,00	0,00	13,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,26	833,76	287,93	287,93	575,86	1.409,61
1873	878,17	0,00	0,00	0,00	12,19	0,00	0,00	0,00	0,00	6,49	896,85	294,75	294,75	589,51	1.486,35
1874	866,41	0,00	0,00	0,00	17,16	0,00	0,00	0,00	0,00	5,85	889,42	278,00	278,00	556,01	1.445,43
1875	877,83	0,00	0,00	0,00	22,93	0,00	0,00	0,00	0,00	6,31	907,07	289,35	289,35	578,70	1.485,77
1876	840,52	0,00	0,00	0,00	22,09	0,00	0,00	0,00	0,00	8,14	870,75	286,30	286,30	572,60	1.443,35
1877	838,09	0,00	0,00	0,00	24,45	0,00	0,00	0,00	0,00	10,44	872,98	287,00	287,00	574,00	1.446,97
1878	836,76	0,00	0,00	0,00	25,06	0,00	0,00	0,00	0,00	11,89	873,72	283,64	283,64	567,29	1.441,01

1879	838,43	0,00	0,00	0,00	22,32	0,00	0,00	0,00	11,89	872,64	276,84	276,84	553,68	1.426,32
1880	879,38	0,00	0,00	0,00	21,62	0,00	0,00	0,00	11,41	912,41	293,12	293,12	586,24	1.498,65
1881	866,08	0,00	0,00	0,00	25,05	0,00	0,00	0,00	17,87	909,00	297,66	297,66	595,32	1.504,32
1882	847,40	0,00	0,00	0,00	32,54	0,00	0,00	0,00	24,49	904,43	291,56	291,56	583,12	1.487,55
1883	854,76	0,00	0,00	0,00	37,62	0,00	0,00	0,00	25,77	918,16	296,57	296,57	593,13	1.511,29
1884	885,25	0,00	0,00	0,00	40,24	0,00	0,00	0,00	27,37	952,86	310,48	310,48	620,95	1.573,81
1885	866,84	0,00	0,00	0,00	39,45	0,00	0,00	0,00	27,69	933,98	306,06	306,06	612,12	1.546,11
1886	838,89	0,00	0,00	0,00	37,49	0,00	0,00	0,00	26,94	903,33	294,52	294,52	589,04	1.492,37
1887	919,44	0,00	0,00	0,00	40,17	0,00	0,00	0,00	31,60	991,21	314,96	314,96	629,92	1.621,14
1888	939,17	0,00	0,00	0,00	39,95	0,00	0,00	0,00	34,70	1.013,82	310,89	310,89	621,78	1.635,60
1889	1.032,52	0,00	0,00	0,00	43,22	0,00	0,00	0,00	37,97	1.113,71	335,89	335,89	671,78	1.785,49
1890	1.027,56	0,00	0,00	0,00	37,94	0,00	0,00	0,00	36,29	1.101,80	332,08	332,08	664,16	1.765,96
1891	1.028,95	0,00	0,00	0,00	32,73	0,00	0,00	0,00	34,71	1.096,39	332,20	332,20	664,39	1.760,78
1892	1.087,13	0,00	0,00	0,00	33,52	0,00	0,00	0,00	33,14	1.153,79	358,38	358,38	716,75	1.870,54
1893	1.104,77	0,00	0,00	0,00	34,36	0,00	0,00	0,00	29,79	1.168,91	357,32	357,32	714,65	1.883,56
1894	1.184,80	0,00	0,00	0,00	36,76	0,00	0,00	0,00	31,28	1.252,84	366,60	366,60	733,20	1.986,04
1895	1.181,38	0,00	0,00	0,00	32,94	0,00	0,00	0,00	30,62	1.244,94	358,84	358,84	717,68	1.962,62
1896	1.172,24	0,00	0,00	0,00	30,03	0,00	0,00	0,00	29,67	1.231,93	345,23	345,23	690,47	1.922,40
1897	1.157,26	0,00	0,00	0,00	28,77	0,00	0,00	0,00	28,58	1.214,61	332,74	332,74	665,48	1.880,09
1898	1.175,39	0,00	0,00	0,00	31,12	0,00	0,00	0,00	28,27	1.234,77	331,54	331,54	663,09	1.897,86
1899	1.268,74	0,00	0,00	0,00	49,28	0,00	0,00	0,00	28,12	1.346,14	329,98	329,98	659,96	2.006,10
1900	1.294,76	0,00	0,00	0,00	31,71	0,00	0,00	0,00	26,71	1.353,18	315,69	315,69	631,38	1.984,56
1901	1.338,18	0,00	0,00	0,00	29,12	0,00	0,00	0,00	26,81	1.394,11	318,80	318,80	637,59	2.031,71
1902	1.340,93	0,00	0,00	0,00	31,36	0,00	0,00	0,00	26,93	1.399,21	317,84	317,84	635,68	2.034,89
1903	1.250,11	0,00	0,00	0,00	28,06	0,00	0,00	0,00	24,52	1.302,69	295,40	295,40	590,81	1.893,50
1904	1.169,36	0,00	0,00	0,00	24,92	0,00	0,00	0,00	24,34	1.218,62	275,51	275,51	551,02	1.769,64
1905	1.205,22	0,00	0,00	0,00	23,95	0,00	0,00	63,90	24,81	1.317,88	280,30	280,30	560,59	1.878,47
1906	1.239,07	0,00	0,00	0,00	26,41	0,00	0,00	38,44	25,19	1.329,10	288,19	288,19	576,37	1.905,48
1907	1.223,73	0,00	0,00	0,00	28,87	0,00	0,00	0,00	25,09	1.277,68	283,41	283,41	566,83	1.844,51
1908	1.279,05	0,00	0,00	0,00	32,48	0,00	0,00	0,00	28,11	1.339,63	294,18	294,18	588,36	1.927,99
1909	1.272,89	0,00	0,00	0,00	65,47	0,00	0,00	0,00	29,78	1.368,13	291,22	291,22	582,45	1.950,58
1910	1.314,63	0,00	0,00	0,00	49,19	0,00	0,00	0,00	30,00	1.393,81	294,39	292,61	587,00	1.980,81
1911	1.309,85	0,00	0,00	0,00	56,56	0,34	0,00	0,00	31,40	1.398,15	289,98	286,46	576,44	1.974,59

1912	1.293,58	0,00	0,00	0,00	47,85	0,32	0,00	6,51	28,21	1.376,46	287,21	282,16	569,37	1.945,83
1913	1.268,76	0,00	0,00	0,00	46,72	0,31	0,00	0,05	28,72	1.344,57	286,54	279,65	566,19	1.910,76
1914	1.253,38	0,00	0,00	0,00	43,79	0,31	0,00	0,05	27,58	1.325,10	279,20	270,63	549,83	1.874,93
1915	1.148,76	0,00	0,00	0,00	44,03	0,28	0,00	0,04	26,96	1.220,06	245,03	235,32	480,34	1.700,41
1916	1.045,97	0,00	0,00	0,00	44,62	0,25	0,00	0,04	23,40	1.114,28	220,64	210,52	431,16	1.545,44
1917	957,23	0,00	0,00	0,00	39,98	0,89	0,00	0,04	21,61	1.019,76	199,26	188,89	388,15	1.407,91
1918	778,26	0,00	0,00	0,00	52,29	0,72	0,00	0,07	18,18	849,51				
1919	742,07	0,00	0,00	0,00	53,24	0,68	0,00	368,98	17,43	1.182,40				
1920	676,06	0,00	0,00	0,00	49,69	1,07	0,00	0,07	18,94	745,83				
1921	782,54	0,00	0,00	0,00	66,55	1,20	0,00	0,15	24,54	874,98				
1922	824,25	0,00	0,00	0,00	81,05	0,17	0,00	4,55	25,43	935,45				
1923	877,50	0,00	0,00	0,00	78,61	0,19	0,40	3,66	26,66	987,02				
1924	890,96	0,00	0,00	0,00	83,97	1,80	0,34	5,19	35,45	1.017,72	425,07	356,29	781,36	1.799,08
1925	936,34	0,00	0,00	0,00	80,75	2,30	0,30	5,17	40,28	1.065,14	444,11	371,58	815,69	1.880,83
1926	1.004,65	0,00	0,00	0,00	80,38	3,42	0,41	5,34	50,29	1.144,49	512,55	419,52	932,07	2.076,56
1927	1.090,44	0,00	0,00	0,00	90,41	13,72	0,41	4,52	40,99	1.240,50	580,48	465,88	1.046,36	2.286,86
1928	1.195,50	0,00	0,00	0,00	88,80	18,44	0,42	4,61	41,95	1.349,72	572,24	463,09	1.035,33	2.385,05
1929	1.248,51	0,00	0,00	0,00	117,33	25,55	0,58	4,58	50,79	1.447,34	591,29	470,92	1.062,21	2.509,55
1930	1.238,39	0,00	0,00	0,00	112,49	25,82	0,49	4,01	41,68	1.422,87	605,48	472,37	1.077,85	2.500,72
1931	1.528,71	0,00	0,00	0,00	120,33	37,01	0,54	737,13	40,08	2.463,79	635,24	486,17	1.121,41	3.585,21
1932	2.227,51	0,00	0,00	0,00	142,35	18,73	12,75	1.111,10	19,54	3.531,97	734,96	622,00	1.356,96	4.888,93
1933	2.384,31	0,00	0,22	0,00	248,28	24,27	12,88	824,54	29,08	3.523,57	813,72	690,37	1.504,09	5.027,66
1934	2.356,78	2,57	2,64	0,00	216,41	27,42	20,78	366,09	28,44	3.021,13				
1935	2.340,51	0,48	14,18	0,00	198,18	26,38	33,29	458,65	29,22	3.100,88				
1936														
1937														
1938														
1939														
1940	1.553,26	2,05	43,40	0,00	172,95	496,63	0,00	0,00	15,10	2.283,37				
1941	2.001,75	1,87	49,73	0,34	250,51	1.177,33	0,00	31,89	18,20	3.531,63				
1942	1.971,77	3,64	243,72	1,31	276,66	1.256,83	0,00	5,75	15,87	3.775,55	735,85	474,44	1.210,30	4.985,85
1943	1.987,66	4,24	73,87	7,19	360,90	1.302,00	0,00	0,00	27,42	3.763,29	754,81	480,53	1.235,34	4.998,63
1944	2.054,34	5,79	87,21	14,62	407,17	1.911,60	0,00	0,00	27,71	4.508,44	713,45	448,04	1.161,49	5.669,93

1945	2.225,19	4,51	131,08	78,91	949,28	2.962,08	0,00	141,22	21,98	6.514,25	756,17	467,90	1.224,07	7.738,32	
1946	1.934,95	4,48	227,29	152,62	1.559,73	2.734,69	0,00	187,27	180,16	6.981,19	716,68	437,06	1.153,75	8.134,93	
1947	1.721,04	4,41	226,51	217,69	2.182,90	2.541,41	0,00	81,61	102,34	7.077,89	737,67	443,50	1.181,18	8.259,07	
1948	1.638,52	4,26	246,60	274,15	2.379,45	2.168,51	0,00	127,84	84,46	6.923,80	791,34	469,32	1.260,66	8.184,46	
1949	1.874,78	3,36	260,12	295,85	2.850,86	1.908,92	0,00	138,31	68,42	7.400,61	837,05	488,84	1.325,89	8.726,50	
1950	2.172,62	2,67	250,51	237,04	3.116,06	1.575,81	0,00	135,59	20,00	7.510,31	744,77	429,83	1.174,60	8.684,91	
1951	2.134,88	2,62	244,01	213,31	2.889,56	1.392,29	0,00	115,78	16,18	7.008,62	733,99	418,27	1.152,25	8.160,88	
1952	2.230,92	3,06	277,03	215,85	3.343,66	1.414,48	0,00	113,54	23,01	7.621,54	754,47	424,53	1.179,00	8.800,54	
1953	1.983,37	3,50	313,43	213,27	3.327,85	1.271,04	0,00	144,83	26,91	7.284,21	779,60	433,89	1.213,48	8.497,70	
1954	1.890,75	3,86	345,75	183,89	2.770,36	1.199,32	0,00	155,89	27,35	6.577,17	812,53	442,23	1.254,75	7.831,92	
1955	1.903,99	4,27	376,79	197,92	2.832,71	1.158,56	0,62	147,31	20,65	6.642,82	901,68	488,19	1.389,87	8.032,69	
1956	3.317,63	269,63	574,11	195,29	2.767,39	1.405,33	3,27	146,68	10,54	8.689,86	867,38	464,15	1.331,53	10.021,39	
1957	3.988,57	341,48	640,79	355,45	2.969,75	1.369,61	4,79	69,19	12,66	9.752,28	969,33	521,69	1.491,02	11.243,30	
1958	3.632,38	517,19	643,69	366,59	3.198,44	1.231,22	4,11	26,37	6,88	9.626,86	313,98	946,79	499,94	1.760,71	11.387,57
1959	3.767,33	563,76	730,99	378,79	3.464,40	1.205,81	17,52	25,06	8,79	10.162,45	287,58	890,82	456,34	1.634,73	11.797,19
1960	4.057,86	613,87	824,22	352,81	3.127,57	1.202,87	87,61	24,26	9,05	10.300,13	329,39	863,48	428,75	1.621,61	11.921,74
1961	4.552,04	682,49	913,96	362,34	3.288,02	1.245,26	111,82	23,11	9,28	11.188,32	329,21	839,86	403,83	1.572,91	12.761,23
1962	4.959,17	685,96	1.036,21	376,42	3.583,06	1.295,15	95,37	106,91	10,64	12.148,91	267,83	788,26	366,67	1.422,75	13.571,66
1963	5.249,15	772,16	1.224,18	472,80	4.305,13	1.241,84	257,76	856,28	16,57	14.395,87	257,31	682,36	293,24	1.232,90	15.628,77
1964	6.027,30	969,56	1.407,59	539,51	5.074,71	1.164,54	433,55	517,59	22,51	16.156,86	368,88	959,01	435,66	1.763,55	17.920,41
1965	7.230,56	1.084,91	1.612,15	687,77	5.635,21	1.147,82	425,50	607,61	42,20	18.473,74	465,78	969,02	433,86	1.868,66	20.342,40
1966	6.485,33	2.488,94	1.740,35	680,17	6.367,04	1.101,31	451,71	787,44	28,55	20.130,84	446,68	996,52	431,68	1.874,88	22.005,72
1967	8.240,26	3.421,60	1.980,76	1.332,34	8.501,27	11.386,23	587,61	834,09	22,72	36.306,88	483,70	912,66	349,27	1.745,62	38.052,50
1968	8.728,91	4.375,30	2.289,37	1.529,23	9.801,00	11.264,57	783,24	1.039,65	82,42	39.893,70	464,33	1.146,14	427,50	2.037,97	41.931,67
1969	10.289,86	5.313,00	2.741,89	1.795,10	12.189,39	11.350,91	969,67	1.158,00	73,59	45.881,41	512,72	1.349,74	479,50	2.341,96	48.223,36
1970	13.241,09	5.913,94	4.181,43	1.987,59	15.618,87	10.693,15	983,63	1.336,00	73,44	54.029,14	541,04	1.719,37	450,40	2.710,81	56.739,95
1971	15.513,17	6.750,57	5.009,21	2.360,77	17.335,30	12.907,74	1.556,65	1.364,74	99,49	62.897,64	604,81	1.154,49	490,74	2.250,04	65.147,68
1972	19.060,54	5.905,49	6.050,19	2.919,48	21.765,75	12.958,35	1.476,38	1.462,62	147,11	71.745,92	541,94	1.896,48	503,67	2.942,09	74.688,01
1973	23.671,95	7.276,49	6.629,31	4.392,86	23.951,24	11.932,35	1.331,72	1.170,41	192,78	80.549,11	468,77	1.868,54	538,68	2.875,99	83.425,10
1974	26.258,64	8.205,42	7.852,74	4.722,73	27.299,96	10.638,34	1.689,16	1.402,11	287,13	88.356,23	395,82	1.974,31	544,04	2.914,16	91.270,39
1975	28.305,17	9.015,89	8.960,51	5.230,51	32.586,01	9.359,88	4.094,91	1.733,17	287,36	99.573,41	421,11	2.388,59	568,62	3.378,31	102.951,72
1976	31.859,29	11.613,38	11.049,46	5.110,04	35.362,16	7.249,96	4.982,94	2.123,10	273,00	109.623,34	431,72	2.400,69	577,92	3.410,33	113.033,66
1977	33.870,68	12.941,34	12.179,01	6.199,16	34.695,39	6.688,22	7.910,79	1.702,62	350,28	116.537,51	321,73	2.085,30	574,13	2.981,15	119.518,65

1978	39.861,15	14.646,48	14.348,17	7.329,06	37.522,00	5.859,52	12.116,26	1.405,71	455,28	133.543,63	345,62	2.003,68	571,78	2.921,09	136.464,72
1979	42.043,44	15.886,62	15.898,38	8.124,07	36.253,57	5.402,96	16.310,61	1.260,36	498,32	141.678,31	366,74	2.286,78	703,79	3.357,31	145.035,63

Todas las AAPP

	Vejez	Superv.	Incapacidad OCDE	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total
1980	48.323,47	17.641,70	25.238,58	44.631,58	4.971,56	20.706,20	1.848,65	422,95	163.784,69
1981	52.312,57	18.426,87	26.046,99	44.553,69	4.194,02	24.350,57	2.984,18	440,02	173.308,90
1982	53.973,04	18.609,88	26.757,35	46.166,23	4.075,39	21.576,29	2.740,96	416,91	174.316,04
1983	57.130,23	19.077,20	26.930,53	50.690,35	3.585,79	22.910,57	2.523,50	418,01	183.266,19
1984	59.095,08	18.991,33	26.507,77	47.281,02	3.212,94	22.731,94	2.809,21	413,52	181.042,82
1985	62.466,24	19.748,83	26.865,88	47.162,92	2.843,80	29.609,95	3.531,02	426,12	192.654,76
1986	63.779,96	19.898,29	26.968,40	47.394,99	2.420,30	27.324,41	6.849,45	421,23	195.057,00
1987	66.665,39	20.670,85	28.238,57	50.715,18	2.150,98	28.192,34	7.214,28	431,53	204.279,12
1988	69.758,63	21.625,08	30.332,23	58.861,84	2.070,68	28.535,44	8.986,86	442,40	220.613,16
1989	73.729,25	23.384,46	33.320,13	62.816,20	2.011,14	27.322,18	10.465,27	454,14	233.502,78
1990	97.510,73	11.688,00	30.838,48	69.457,67	4.331,74	42.660,63	10.564,86	911,54	267.963,64
1991	102.295,53	12.076,93	33.718,91	72.143,90	4.220,45	50.104,41	9.350,89	1.066,87	284.977,88
1992	107.389,63	12.484,74	35.791,25	76.150,81	5.612,34	55.108,52	9.129,23	1.176,24	302.842,76
1993	111.641,97	12.325,79	35.987,48	77.551,01	5.831,88	64.297,51	6.307,67	1.548,63	315.491,94
1994	113.758,85	12.915,15	35.879,09	76.672,14	5.769,43	54.300,06	5.758,66	1.579,97	306.633,35
1995	118.844,70	13.016,87	35.588,28	77.061,61	5.957,84	45.505,18	6.131,00	1.675,53	303.781,02
1996	123.670,76	13.181,05	37.109,41	79.031,31	7.131,32	40.549,06	5.522,52	2.338,60	308.534,04
1997	127.144,10	13.195,40	36.216,99	80.700,15	7.122,62	38.134,67	6.059,22	2.433,57	311.006,72
1998	131.272,33	10.475,83	37.553,00	83.748,47	13.108,23	35.810,71	9.035,81	2.116,85	323.121,23
1999	134.339,51	10.150,74	37.914,71	87.029,56	13.415,67	34.172,79	11.543,85	2.436,24	331.003,07
2000	142.685,65	10.492,93	41.346,67	89.353,53	16.704,86	34.319,17	11.608,27	2.054,44	348.565,53

Nota: Sujeto a errores por redondeo. Las cifras en cursiva indican interpolaciones lineales.

Tabla A.2.2.3. Gasto Social Público en España, 1850-2005 (% del PIB)

	Administración central										Administración territorial				Todas AAPP
	Vejez	Superv.	Invalidez	Incapacidad temporal	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total	Vejez	Sanidad	Otros	Total	Total
1850	0,82	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,84				
1851	0,64	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,66				
1852	0,80	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,82				
1853	0,71	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,73				
1854	0,69	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,71				
1855	0,63	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,69				
1856	0,63	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,67				
1857	0,68	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,71	0,16	0,16	0,33	1,04
1858	0,70	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,74	0,18	0,18	0,35	1,09
1859	0,65	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,68	0,17	0,17	0,33	1,01
1860	0,62	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,65	0,17	0,17	0,34	0,98
1861	0,62	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,65	0,18	0,18	0,36	1,01
1862	0,64	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,67	0,17	0,17	0,34	1,00
1863	0,61	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,64	0,16	0,16	0,32	0,96
1864	0,61	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,64	0,16	0,16	0,32	0,96
1865	0,66	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,69	0,18	0,18	0,35	1,04
1866	0,63	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,65	0,18	0,18	0,37	1,02
1867	0,60	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,62	0,19	0,19	0,38	1,00
1868	0,72	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,74	0,23	0,23	0,46	1,20
1869	0,78	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,80	0,25	0,25	0,50	1,31
1870	0,69	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,71	0,23	0,23	0,47	1,18
1871	0,61	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,63	0,22	0,22	0,44	1,07
1872	0,54	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	0,19	0,19	0,38	0,94
1873	0,54	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,18	0,18	0,36	0,91
1874	0,57	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,59	0,18	0,18	0,37	0,95
1875	0,57	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58	0,19	0,19	0,37	0,96
1876	0,53	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,55	0,18	0,18	0,36	0,91
1877	0,48	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,50	0,16	0,16	0,33	0,83
1878	0,49	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,52	0,17	0,17	0,34	0,85

1879	0,53	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,55	0,17	0,17	0,35	0,90
1880	0,51	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,53	0,17	0,17	0,34	0,87
1881	0,49	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	0,17	0,17	0,34	0,86
1882	0,48	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	0,17	0,17	0,33	0,84
1883	0,48	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	0,17	0,17	0,33	0,85
1884	0,50	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,53	0,17	0,17	0,35	0,88
1885	0,50	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54	0,18	0,18	0,35	0,90
1886	0,50	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,53	0,17	0,17	0,35	0,88
1887	0,55	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,19	0,19	0,38	0,98
1888	0,55	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,59	0,18	0,18	0,36	0,96
1889	0,60	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,20	0,20	0,39	1,04
1890	0,60	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,64	0,19	0,19	0,39	1,03
1891	0,59	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,19	0,19	0,38	1,01
1892	0,58	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,62	0,19	0,19	0,38	1,00
1893	0,61	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,64	0,20	0,20	0,39	1,04
1894	0,65	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,20	0,20	0,40	1,09
1895	0,66	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,20	0,20	0,40	1,09
1896	0,71	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,74	0,21	0,21	0,42	1,16
1897	0,67	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,19	0,19	0,38	1,09
1898	0,64	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	0,18	0,18	0,36	1,03
1899	0,68	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,18	0,18	0,35	1,07
1900	0,69	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,17	0,17	0,33	1,05
1901	0,67	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,16	0,16	0,32	1,01
1902	0,69	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,16	0,16	0,33	1,05
1903	0,65	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,15	0,15	0,31	0,99
1904	0,62	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,15	0,15	0,29	0,94
1905	0,65	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,03	0,71	0,15	0,15	0,30	1,01
1906	0,64	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,68	0,15	0,15	0,30	0,98
1907	0,62	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,64	0,14	0,14	0,29	0,93
1908	0,62	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,14	0,14	0,29	0,94
1909	0,61	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,66	0,14	0,14	0,28	0,94
1910	0,66	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,15	0,15	0,29	0,99
1911	0,62	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,66	0,14	0,14	0,27	0,93

1912	0,62	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,66	0,14	0,14	0,27	0,93
1913	0,59	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,62	0,13	0,13	0,26	0,88
1914	0,59	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,63	0,13	0,13	0,26	0,89
1915	0,55	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,58	0,12	0,11	0,23	0,81
1916	0,48	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,51	0,10	0,10	0,20	0,71
1917	0,45	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,48	0,09	0,09	0,18	0,67
1918	0,38	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,41				
1919	0,35	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,18	0,01	0,56				
1920	0,30	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,33				
1921	0,34	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,38				
1922	0,35	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,39				
1923	0,36	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,41				
1924	0,36	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,41	0,17	0,14	0,32	0,73
1925	0,36	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,02	0,41	0,17	0,14	0,31	0,73
1926	0,39	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,02	0,45	0,20	0,16	0,36	0,81
1927	0,40	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,45	0,21	0,17	0,38	0,83
1928	0,43	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,00	0,02	0,49	0,21	0,17	0,38	0,87
1929	0,43	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	0,00	0,00	0,02	0,50	0,20	0,16	0,37	0,87
1930	0,45	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	0,00	0,00	0,02	0,52	0,22	0,17	0,39	0,91
1931	0,58	0,00	0,00	0,00	0,05	0,01	0,00	0,28	0,02	0,93	0,24	0,18	0,42	1,35
1932	0,83	0,00	0,00	0,00	0,05	0,01	0,00	0,41	0,01	1,32	0,27	0,23	0,51	1,82
1933	0,92	0,00	0,00	0,00	0,10	0,01	0,00	0,32	0,01	1,36	0,31	0,27	0,58	1,94
1934	0,89	0,00	0,00	0,00	0,08	0,01	0,01	0,14	0,01	1,15				
1935	0,88	0,00	0,01	0,00	0,07	0,01	0,01	0,17	0,01	1,17				
1936														
1937														
1938														
1939														
1940	0,72	0,00	0,02	0,00	0,08	0,23	0,00	0,00	0,01	1,05				
1941	0,93	0,00	0,02	0,00	0,12	0,55	0,00	0,01	0,01	1,64				
1942	0,86	0,00	0,11	0,00	0,12	0,55	0,00	0,00	0,01	1,65	0,32	0,21	0,53	2,18
1943	0,84	0,00	0,03	0,00	0,15	0,55	0,00	0,00	0,01	1,58	0,32	0,20	0,52	2,10
1944	0,84	0,00	0,04	0,01	0,17	0,78	0,00	0,00	0,01	1,84	0,29	0,18	0,47	2,31

1945	0,99	0,00	0,06	0,04	0,42	1,32	0,00	0,06	0,01	2,90	0,34	0,21	0,54	3,44	
1946	0,84	0,00	0,10	0,07	0,67	1,18	0,00	0,08	0,08	3,01	0,31	0,19	0,50	3,51	
1947	0,73	0,00	0,10	0,09	0,93	1,08	0,00	0,03	0,04	3,02	0,31	0,19	0,50	3,52	
1948	0,70	0,00	0,11	0,12	1,02	0,93	0,00	0,05	0,04	2,97	0,34	0,20	0,54	3,51	
1949	0,81	0,00	0,11	0,13	1,24	0,83	0,00	0,06	0,03	3,21	0,36	0,21	0,58	3,79	
1950	0,93	0,00	0,11	0,10	1,34	0,68	0,00	0,06	0,01	3,22	0,32	0,18	0,50	3,73	
1951	0,85	0,00	0,10	0,08	1,14	0,55	0,00	0,05	0,01	2,77	0,29	0,17	0,46	3,23	
1952	0,82	0,00	0,10	0,08	1,22	0,52	0,00	0,04	0,01	2,79	0,28	0,16	0,43	3,22	
1953	0,73	0,00	0,12	0,08	1,23	0,47	0,00	0,05	0,01	2,69	0,29	0,16	0,45	3,14	
1954	0,66	0,00	0,12	0,06	0,96	0,42	0,00	0,05	0,01	2,29	0,28	0,15	0,44	2,72	
1955	0,65	0,00	0,13	0,07	0,96	0,39	0,00	0,05	0,01	2,25	0,31	0,17	0,47	2,72	
1956	1,05	0,09	0,18	0,06	0,87	0,44	0,00	0,05	0,00	2,74	0,27	0,15	0,42	3,17	
1957	1,23	0,11	0,20	0,11	0,92	0,42	0,00	0,02	0,00	3,01	0,30	0,16	0,46	3,47	
1958	1,06	0,15	0,19	0,11	0,94	0,36	0,00	0,01	0,00	2,82	0,09	0,28	0,15	0,52	3,33
1959	1,12	0,17	0,22	0,11	1,03	0,36	0,01	0,01	0,00	3,02	0,09	0,26	0,14	0,49	3,50
1960	1,20	0,18	0,24	0,10	0,92	0,36	0,03	0,01	0,00	3,04	0,10	0,25	0,13	0,48	3,52
1961	1,20	0,18	0,24	0,10	0,87	0,33	0,03	0,01	0,00	2,96	0,09	0,22	0,11	0,42	3,37
1962	1,20	0,17	0,25	0,09	0,86	0,31	0,02	0,03	0,00	2,93	0,06	0,19	0,09	0,34	3,28
1963	1,16	0,17	0,27	0,10	0,95	0,27	0,06	0,19	0,00	3,17	0,06	0,15	0,06	0,27	3,44
1964	1,26	0,20	0,29	0,11	1,06	0,24	0,09	0,11	0,00	3,38	0,08	0,20	0,09	0,37	3,74
1965	1,42	0,21	0,32	0,13	1,11	0,23	0,08	0,12	0,01	3,62	0,09	0,19	0,09	0,37	3,99
1966	1,20	0,46	0,32	0,13	1,18	0,20	0,08	0,15	0,01	3,72	0,08	0,18	0,08	0,35	4,06
1967	1,46	0,61	0,35	0,24	1,51	2,02	0,10	0,15	0,00	6,43	0,09	0,16	0,06	0,31	6,74
1968	1,48	0,74	0,39	0,26	1,66	1,91	0,13	0,18	0,01	6,75	0,08	0,19	0,07	0,34	7,09
1969	1,60	0,83	0,43	0,28	1,90	1,77	0,15	0,18	0,01	7,14	0,08	0,21	0,07	0,36	7,50
1970	1,99	0,89	0,63	0,30	2,35	1,61	0,15	0,20	0,01	8,12	0,08	0,26	0,07	0,41	8,53
1971	2,23	0,97	0,72	0,34	2,50	1,86	0,22	0,20	0,01	9,06	0,09	0,17	0,07	0,32	9,38
1972	2,55	0,79	0,81	0,39	2,91	1,73	0,20	0,20	0,02	9,59	0,07	0,25	0,07	0,39	9,98
1973	2,93	0,90	0,82	0,54	2,97	1,48	0,17	0,15	0,02	9,98	0,06	0,23	0,07	0,36	10,34
1974	3,03	0,95	0,91	0,55	3,15	1,23	0,20	0,16	0,03	10,21	0,05	0,23	0,06	0,34	10,55
1975	3,21	1,02	1,02	0,59	3,69	1,06	0,46	0,20	0,03	11,28	0,05	0,27	0,06	0,38	11,66
1976	3,50	1,27	1,21	0,56	3,88	0,80	0,55	0,23	0,03	12,03	0,05	0,26	0,06	0,37	12,40
1977	3,65	1,39	1,31	0,67	3,74	0,72	0,85	0,18	0,04	12,56	0,03	0,22	0,06	0,32	12,88

1978	4,24	1,56	1,53	0,78	3,99	0,62	1,29	0,15	0,05	14,22	0,04	0,21	0,06	0,31	14,53
1979	4,45	1,68	1,68	0,86	3,83	0,57	1,72	0,13	0,05	14,98	0,04	0,24	0,07	0,36	15,34
Todas las AAPP															
	Vejez	Superv.		Incapacidad OCDE	Sanidad	Familia	Desempleo	Políticas Activas	Otros	Total					
1980	4,89	1,78		2,55	4,51	0,50	2,09	0,19	0,04	16,56					
1981	5,37	1,89		2,68	4,58	0,43	2,50	0,31	0,05	17,80					
1982	5,49	1,89		2,72	4,70	0,41	2,20	0,28	0,04	17,74					
1983	5,74	1,92		2,71	5,10	0,36	2,30	0,25	0,04	18,42					
1984	5,91	1,90		2,65	4,73	0,32	2,27	0,28	0,04	18,10					
1985	6,10	1,93		2,62	4,60	0,28	2,89	0,34	0,04	18,81					
1986	6,04	1,88		2,55	4,49	0,23	2,59	0,65	0,04	18,47					
1987	5,95	1,84		2,52	4,52	0,19	2,51	0,64	0,04	18,22					
1988	5,90	1,83		2,56	4,97	0,17	2,41	0,76	0,04	18,64					
1989	5,91	1,87		2,67	5,03	0,16	2,19	0,84	0,04	18,70					
1990	7,50	0,90		2,37	5,34	0,33	3,28	0,81	0,07	20,61					
1991	7,66	0,90		2,52	5,40	0,32	3,75	0,70	0,08	21,33					
1992	7,96	0,92		2,65	5,64	0,42	4,08	0,68	0,09	22,44					
1993	8,39	0,93		2,70	5,83	0,44	4,83	0,47	0,12	23,71					
1994	8,35	0,95		2,63	5,63	0,42	3,99	0,42	0,12	22,51					
1995	8,47	0,93		2,53	5,49	0,42	3,24	0,44	0,12	21,64					
1996	8,63	0,92		2,59	5,51	0,50	2,83	0,39	0,16	21,52					
1997	8,56	0,89		2,44	5,43	0,48	2,57	0,41	0,16	20,93					
1998	8,49	0,68		2,43	5,42	0,85	2,32	0,58	0,14	20,91					
1999	8,38	0,63		2,36	5,43	0,84	2,13	0,72	0,15	20,64					
2000	8,57	0,63		2,48	5,37	1,00	2,06	0,70	0,12	20,94					
2001	8,03	0,55		2,33	5,15	0,92	2,12	0,63	0,13	19,86					
2002	8,05	0,56		2,41	5,17	0,93	2,24	0,70	0,17	20,22					
2003	7,97	0,56		2,40	5,74	1,07	2,24	0,68	0,17	20,83					
2004	7,93	0,57		2,47	5,78	1,10	2,23	0,75	0,17	21,00					
2005	7,87	0,55		2,49	5,85	1,14	2,21	0,78	0,18	21,06					

Nota: Sujeto a errores por redondeo. Las cifras en cursiva indican interpolaciones lineales.

Tabla A.2.2.4. Desagregación del gasto social de ayuntamientos y municipios, 1854-1969 (millones de pesetas corrientes)

	municipios		diputaciones		administración territorial	
	sanidad	otros	sanidad	otros	sanidad	otros
1850						
1851						
1852						
1853						
1854			5,26	5,26		
1855			5,44	5,44		
1856			5,58	5,58		
1857	1,91	1,91	6,87	6,87	8,78	8,78
1858	1,86	1,86	7,45	7,45	9,31	9,31
1859	2,01	2,01	7,27	7,27	9,28	9,28
1860	2,16	2,16	7,84	7,84	10,00	10,00
1861	2,08	2,08	8,84	8,84	10,92	10,92
1862	2,17	2,17	8,37	8,37	10,54	10,54
1863	2,40	2,40	8,16	8,16	10,56	10,56
1864	2,60	2,60	8,02	8,02	10,62	10,62
1865	2,82	2,82	8,12	8,12	10,94	10,94
1866	3,07	3,07	9,15	9,15	12,21	12,21
1867	3,04	3,04	10,43	10,43	13,47	13,47
1868	3,01	3,01	10,72	10,72	13,73	13,73
1869	2,99	2,99	10,83	10,83	13,82	13,82
1870	2,96	2,96	10,95	10,95	13,91	13,91
1871	2,93	2,93	11,07	11,07	14,00	14,00
1872	2,91	2,91	11,18	11,18	14,09	14,09
1873	2,88	2,88	11,30	11,30	14,18	14,18
1874	2,86	2,86	11,42	11,42	14,27	14,27
1875	2,83	2,83	11,53	11,53	14,36	14,36
1876	2,80	2,80	11,65	11,65	14,45	14,45
1877	2,78	2,78	11,77	11,77	14,54	14,54
1878	2,75	2,75	11,88	11,88	14,63	14,63

1879	2,72	2,72	12,05	12,05	14,77	14,77
1880	2,82	2,82	12,52	12,52	15,35	15,35
1881	3,01	3,01	13,06	13,06	16,06	16,06
1882	3,10	3,10	13,45	13,45	16,55	16,55
1883	3,21	3,21	13,67	13,67	16,87	16,87
1884	3,45	3,45	13,54	13,54	16,98	16,98
1885	3,58	3,58	13,52	13,52	17,10	17,10
1886	3,60	3,60	13,50	13,50	17,10	17,10
1887	3,62	3,62	13,48	13,48	17,10	17,10
1888	3,65	3,65	13,46	13,46	17,11	17,11
1889	3,67	3,67	13,44	13,44	17,11	17,11
1890	3,69	3,69	13,42	13,42	17,11	17,11
1891	3,71	3,71	13,40	13,40	17,12	17,12
1892	3,73	3,73	13,39	13,39	17,12	17,12
1893	3,76	3,76	13,37	13,37	17,12	17,12
1894	3,78	3,78	13,35	13,35	17,13	17,13
1895	3,80	3,80	13,33	13,33	17,13	17,13
1896	3,82	3,82	13,31	13,31	17,13	17,13
1897	3,85	3,85	13,29	13,29	17,14	17,14
1898	3,87	3,87	13,27	13,27	17,14	17,14
1899	3,89	3,89	13,25	13,25	17,15	17,15
1900	3,91	3,91	13,24	13,24	17,15	17,15
1901	3,94	3,94	13,22	13,22	17,15	17,15
1902	3,96	3,96	13,20	13,20	17,16	17,16
1903	3,98	3,98	13,18	13,18	17,16	17,16
1904	4,00	4,00	13,16	13,16	17,16	17,16
1905	4,03	4,03	13,14	13,14	17,17	17,17
1906	4,05	4,05	13,12	13,12	17,17	17,17
1907	4,07	4,07	13,10	13,10	17,17	17,17
1908	4,09	4,09	13,09	13,09	17,18	17,18
1909	4,12	4,12	13,07	13,07	17,18	17,18
1910	4,19	4,09	13,05	13,05	17,24	17,13
1911	4,26	4,06	13,03	13,03	17,29	17,08

1912	4,28	3,97	13,43	13,43	17,71	17,40
1913	4,57	4,13	13,66	13,66	18,22	17,78
1914	4,70	4,15	13,45	13,45	18,15	17,60
1915	4,98	4,28	12,68	12,68	17,66	16,96
1916	5,03	4,21	12,74	12,74	17,77	16,95
1917	5,08	4,15	12,80	12,80	17,87	16,94
1918						
1919						
1920						
1921						
1922						
1923						
1924	26,38	18,00	25,45	25,45	51,83	43,44
1925	26,66	17,72	28,12	28,12	54,78	45,83
1926	32,12	20,79	30,32	30,32	62,43	51,10
1927	37,68	23,75	32,89	32,89	70,57	56,64
1928	33,50	20,53	34,49	34,49	67,99	55,02
1929	35,22	21,58	36,57	35,59	71,79	57,17
1930	38,61	23,67	38,70	36,65	77,31	60,32
1931	41,90	25,68	40,87	37,67	82,77	63,35
1932	50,33	30,85	44,43	49,34	94,75	80,19
1933	56,85	34,84	47,06	53,32	103,91	88,16
1934						
1935						
1936						
1937						
1938						
1939						
1940						
1941						
1942	117,53	72,04	105,89	72,01	223,42	144,05
1943	120,38	73,78	116,61	77,10	236,99	150,88
1944	123,23	75,53	127,55	81,96	250,78	157,49

1945	140,99	86,42	146,68	91,59	287,67	178,01
1946	169,91	104,14	164,79	99,98	334,70	204,12
1947	199,71	122,40	196,03	115,52	395,74	237,93
1948	235,57	144,38	225,43	129,02	461,00	273,40
1949	261,74	160,42	267,11	148,43	528,85	308,85
1950	294,50	180,50	279,19	150,60	573,68	331,09
1951	344,28	211,01	319,43	167,21	663,71	378,22
1952	362,45	222,14	331,84	168,52	694,28	390,66
1953	415,70	254,78	365,91	180,22	781,61	435,01
1954	437,33	268,04	449,94	214,87	887,28	482,91
1955	543,28	332,98	494,12	228,70	1.037,40	561,68
1956	606,17	371,53	543,91	243,91	1.150,09	615,44
1957	851,54	521,91	612,31	265,93	1.463,85	787,84
1958	900,85	552,13	710,59	298,77	1.611,44	850,90
1959	<i>836,39</i>	<i>512,63</i>	<i>776,87</i>	<i>313,80</i>	1.613,27	826,42
1960	<i>771,94</i>	<i>473,12</i>	<i>843,15</i>	<i>328,82</i>	1.615,09	801,94
1961	<i>707,48</i>	<i>433,62</i>	<i>909,43</i>	<i>343,84</i>	1.616,91	777,46
1962	643,02	394,11	975,71	358,87	1.618,74	752,98
1963	441,09	270,35	1.083,75	384,95	1.524,85	655,29
1964	957,02	586,56	1.362,03	466,94	2.319,05	1.053,49
1965	1.071,75	656,88	1.512,13	500,02	2.583,88	1.156,90
1966	1.121,57	687,41	1.761,29	561,39	2.882,86	1.248,81
1967	701,95	430,23	2.135,29	655,57	2.837,24	1.085,80
1968	923,67	566,12	2.859,63	845,04	3.783,30	1.411,15
1969	1.029,96	631,27	3.624,84	1.022,39	4.654,80	1.653,66

Nota: Sujeto a errores por redondeo. Las cifras en cursiva indican interpolaciones lineales.

Anexo 2.3. El gasto social en Portugal (1950-1979)

El gasto social público en Portugal entre 1950 y 1979 se ha estimado siguiendo las definiciones de la OCDE. Las fuentes utilizadas han sido las siguientes: los Anuarios Estadísticos de Portugal, las estadísticas sobre gasto sanitario de la OCDE (2008), y el trabajo de Pereirinha y Carolo (2007).

Entre 1962 y 1979 la información sobre las prestaciones del sistema de seguridad social en Portugal ha sido tomada de los Anuarios Estadísticos de Portugal, que ofrecen información sobre las prestaciones sociales pagadas por el sistema de seguridad social portugués, desagregadas por funciones (prestaciones familiares, de enfermedad, de vejez, invalidez etc.). Sin embargo, antes de 1962 la información no aparece desagregada, aunque sí que publican datos sobre el nivel global de prestaciones. Ante esta limitación, la clasificación del gasto social en diferentes partidas se ha estimado a partir de Pereirinha y Carolo (2007). Las cifras de gasto social global según Pereirinha y Carolo (2007) son muy similares a las que se desprenden de los Anuarios Estadísticos. El principal inconveniente del trabajo de Pereirinha y Carolo (2007) es que en él no se desagrega el gasto en especie del seguro de enfermedad (que es gasto en sanidad) del gasto en prestaciones económicas (que es mantenimiento de rentas). No obstante, introduciendo algunos supuestos que se explican a continuación, aquí se ha podido hacer dicha desagregación.

El gasto sanitario, por su parte, ha sido estimado a partir de diversas fuentes. Entre 1970 y 1979 se ha utilizado la estadística de gasto sanitario de la OCDE (2008, www.oecd.org/health/healthdata). Entre 1962 y 1969 se han sumado las prestaciones en especie a cargo del seguro de enfermedad y el gasto sanitario a cargo del Ministerio de *saúde e assistência* portugués. La información en ambos casos se ha obtenido a partir de los anuarios estadísticos. Antes de 1962 no ha sido posible conocer el importe de las prestaciones en especie a cargo del seguro de enfermedad ya que, como se ha indicado, los anuarios estadísticos no aportan información desagregada para ese periodo. Pereirinha y Carolo (2007) tampoco diferencian entre prestaciones en especie y prestaciones en dinero, pero ofrecen información sobre las prestaciones globales a cargo del seguro de enfermedad. Para estimar el gasto en prestaciones en especie del seguro de enfermedad antes de 1962 se ha tomado como referencia la información que existe para los años más cercanos. Entre 1962 y 1968 la ratio de prestaciones en especie respecto al gasto total del seguro de enfermedad se mantuvo prácticamente constante alrededor del 0,5. Aquí se ha asumido que esta ratio se mantuvo constante e igual a 0,5

durante el periodo 1950-61. Por último, igual que se hizo en el periodo posterior a 1962, para calcular el gasto total en sanidad, a las prestaciones en especie del seguro de enfermedad se le ha sumado el gasto sanitario cargo del Ministerio de *saúde e assistência*. Nuevamente la información en este caso proviene de los Anuarios Estadísticos de Portugal.

Chapter 3

The inequality trap. A comparative analysis of social spending between 1880 and 1930-33

3.1. Introduction

In the early studies about the origins of modern social policy, the welfare state was considered to be a response to the problems brought about by industrialization. As Fraser ([1973]2003) says, “*the evolution of the welfare state is seen as an erratic and pragmatic response to the practical individual and community problems of an industrialized society*”. Constant references to the harsh conditions of life of the new industrial workers, the unhealthy environment of the cities, industrial unemployment or child labour, all within a context of unprecedented economic growth, would suggest that (according to those early studies) reducing industrialization-led inequality was one of those problems which had to be solved. Indeed, explicit references to inequality are often found in studies about the rise of the welfare state. Flora and Heidenheimer (1981), for example, say that “*the basic goals and legitimizing principles of socioeconomic security and equality are interpreted as the core of the welfare state*”.

The relationship between inequality and redistribution in current days has also been largely studied. There is no consensus, however, on the role of inequality. While the median voter theories maintain that redistribution increases with inequality (Meltzer and Richard, 1981; Alesina and Rodrik, 1994; Persson and Tabellini, 1994), recent papers by Bénabou (2000, 2004) and Barth and Monee (2009) point in the opposite direction and conclude that inequality has a negative impact on redistribution. Surprisingly, despite the more or less implicit references to inequality in historical research on the welfare state, there are no studies that specifically focus on the role of inequality in the origins of modern social policy from a comparative and quantitative perspective. The aim of this chapter is to help filling in this gap by analysing econometrically the impact of inequality on the evolution of social policy in a sample of advanced countries between 1880 and 1930-33. This may in turn contribute to today's debates about the relationship between inequality and redistribution.

Analysing this period has also several advantages. Differences in social spending levels over those years were quite large, possibly larger than today. Social spending (as a percentage of GDP) in Germany in 1930, for example, was 10 times greater than in

Spain and 8 times higher than in Italy by the same year. As for inequality, differences were also noticeable, with countries such as Spain, Italy and Portugal with high levels of inequality, and others, such as Norway or Denmark, which were much more egalitarian.¹ Analysing this period has also certain advantages when dealing with the problem of endogeneity in the relationship between inequality and redistribution. In studies on present economies, one possible way to avoid this endogeneity problem is using pre-tax inequality indicators but, still, the possibility that current inequality (even before taxes) is not related to redistributive policies applied in previous years cannot be completely ruled out. Between 1880 and 1930, however, social policy was still in its infancy, so it is reasonable to think that inequality was still an exogenous variable (or at least much more exogenous than it is now).

As a dependent variable of my analysis, I have used the series of social transfers estimated by Lindert, which cover the time-period 1880-1930 and are available for more than 20 countries. The main limitation of those social transfers data is that they only include tax-funded public social spending but not social insurance provisions.² This may restrict the analysis somewhat, at least in the case of many European countries where the rise of modern social policy was clearly linked to social insurance. For that reason I have made a new estimation of social spending levels in 1930 and 1933 for 22 countries, which do include social insurances' benefits. This is based on information mainly coming from the surveys of social services published by the International Labour Office in the 1930s, except in the cases of Portugal, where the figures are from Valerio (2001), and Spain, which have been estimated by myself (see the annex of Chapter 2). Finally, as well as on the aggregate volume of provisions, I have analysed the influence of inequality on the different social programmes (pensions, health, welfare, etc.), for both Lindert's social transfers and my social spending data. This has enabled a more detailed analysis. For example, the econometric results reveal that, during the period under study, autocratic governments prioritized spending on traditional welfare, while democratic governments leant towards more modern-style programmes, such as health spending.

Our results indicate that inequality had a negative impact on both social transfers and my new estimation of social spending. This applies for both democratic and non-democratic countries. However, it seems that the negative effect of inequality

¹ More detailed information on the definition of social spending and inequality can be found in the following sections.

² Social insurances were funded via employers' and workers' contributions (the so-called social contributions) plus public subsidies. Lindert only includes these public subsidies but not the final benefits paid by social insurances.

was smaller in democracies. In other words, egalitarian democracies tended to redistribute more, not less, than unequal democracies, and the same can be said of the autocratic governments: redistribution was greater where there was less inequality. However, under the same level of inequality, democratic countries appear to have been more sensitive to demands for redistribution than dictatorships. It could therefore be said that unequal countries found themselves in a kind of *inequality trap*, since high levels of inequality were reinforced by ungenerous redistributive policies.

The next section summarized some of the main theories on the relationship between inequality and redistribution. In Section 3.3 we present our new estimation of social spending and compare it with Lindert's series of social transfers. Sections 3.4 and 3.5 analyse the impact of inequality on social transfers and social spending, respectively. Section 3.6 looks at possible implications of our results for the evolution of the political regime. From Boix (2003) and Engerman and Sokoloff (2002, 2005) one can derive that inequality hampers the stability of democracy. The mechanism is straightforward. In these models redistribution is assumed to increase with inequality under democracies. Therefore, if inequality is very high, the social elites will support non-democratic governments to avoid redistribution. In Section 3.6 we show, however, that redistribution does not need to increase with inequality for economic elites to have incentives to support autocratic governments. We just need the negative effect of inequality on redistribution to be less intense under democracies. Finally, section 3.7 analyzes the Spanish case under the light of the results of the cross-section analyses and summarizes the main conclusions of the chapter.

3.2. Theories on inequality and redistribution.

According to the median voter models, redistribution increases with inequality. If the median voter income is lower than the mean (i.e. under high inequality levels) then a majority of voters (all those whose income is less than the mean) will support redistribution (Meltzer and Richard, 1981; Alesina and Rodrik, 1994; Persson and Tabellini, 1994). However, the empirical evidence suggests that inequality does not always give rise to more redistribution (Perotti, 1994, 1996; and Alesina et al., 2001). To explain this fact, Romer (1998) has modelled an old leftist argument, suggesting that the economic dimension is not the only one present in the political debate. Other dimensions (such as debates on ethnic and religious issues, for example) are also present, and these divide pro-redistribution voters. Along similar lines, Luttmer (2001)

and Alesina et al. (2001) argue that ethnic divisions are harmful to redistribution because many individuals tend to oppose it when the beneficiaries are mainly members of other ethnic groups.

By contrast, other authors maintain that, far from increasing, redistribution decreases with inequality. Lindert (2004) calls this the *Robin Hood paradox* and says that support for redistribution does not depend on the gap between the median voter's income and the average earnings, but on the gap between the middle-income groups (who are electorally decisive) and the lower-income groups. If the gap between both groups is small enough, then the middle-income groups will probably be more empathetic towards the beneficiaries of social policy. They can even feel that they themselves may at some point become potential beneficiaries of social policy and, therefore, they will be more willing to support redistribution.

The model by Kristov et al. (1992) also helps to explain why inequality could have a negative effect on redistribution. According to these authors, an individual's level of political participation depends on his or her absolute level of income. This is because (absolute) poverty increases the time preference for present consumption and reduces any type of saving, including investment in political activities (whether in the form of time or money). Therefore, if inequality involves an increase in the levels of absolute poverty, the social groups that favour redistribution will be excluded from the political process, and predictably the political pressure in favour of redistribution will lessen.

According to Bénabou (2000, 2004), if there are market failures, then redistribution may generate efficiency gains.³ These in turn can offset the cost of redistribution for a portion of those individuals who initially pay for it. In an egalitarian society, where the level of income of the wealthiest individuals is not much higher than the average, the cost of redistribution for the former will not be very high and will be easily offset by the efficiency gains. Consequently, resistance to redistributive policies will be low. By contrast, in a society with high inequality there will be a large number of sufficiently wealthy individuals for which the efficiency gains will not offset the cost of redistribution. As a result, political support for redistribution will be lower.

³ A good example would be public investment in education, which finance the education of many students with no access to private credit, increases the provision of human capital and stimulates economic growth.

Bénabou (2000, 2004) also considers that, even in democratic countries, political power and influence depend on income levels,⁴ so that the upper-income groups have more political influence than the lower-income groups.⁵ This means that the decisive voter will not be the median voter but someone located at some point in the distribution above him/her.⁶ This reinforces the negative relationship between inequality and redistribution described above. Thus, in a context of low inequality, the consensus that favours redistribution will be strengthened by the fact that political power will also be fairly distributed. In a context of increasing inequality, however, the pressures against redistribution will be strengthened because the relative political power of the wealthiest will also be higher.

Finally, Alesina and Drazen (1991) and Rodrik (1999) maintain that macroeconomic stabilizations are usually delayed in countries with high levels of inequality. The reason for this is that they have greater difficulties in reaching a consensus on how the stabilization costs should be shared. Along similar lines, Berg and Sachs (1988) argue that countries with higher inequality have to renegotiate their foreign debt more frequently because they find it more difficult to stabilize their budget in the long term. These theories do not explicitly refer to social policy. However, it seems reasonable to believe that countries with high inequality will also find it more difficult to reach agreements as to how social policy should be funded. In all likelihood, the redistributive implications of each funding alternative (basically direct taxes, indirect taxes and social security contributions) will become more acute. If inequality is high, for example, the regressive character of indirect taxes will be more pronounced, and the opposition of the poorest will also be more intense. The same could apply to direct taxes, but the other way round: their progressive character will become more pronounced and the opposition of the wealthiest will also be greater.

⁴ Using data from Rosenston and Hansen (1993) and Bartels (2002) for the United States, Bénabou (2000) shows that the poorest and least educated individuals tend to vote less, contribute less to electoral campaigns (in economic terms), and participate less in time-intensive activities (such as writing to their Members of Congress, attending meetings or campaigning for their political choice). In addition, senators and congressmen are usually much more sensitive to the demands of high income groups. In developing countries, the bias in favour of high income groups is probably more acute due to practices such as vote-buying, graft and outright intimidation.

⁵ Note that, according to Bénabou (2000, 2004), political influence depends on the relative level of income and not on its absolute level. If political influence depended on absolute income, once a certain income threshold had been crossed there would be no inequality of power between rich and poor; and inequality would only be able to reduce the political power of the poor if it involved an increase in absolute poverty.

⁶ Let us suppose that the decisive voter is located in percentile $100 \times p^*$ (where p^* is between 0 and 1). In a perfect democracy, this would be located at $p^* = 1/2$, i.e. it would be the median voter. If the democracy is imperfect and the capacity for political influence increases with income, then the decisive voter will be located at $p^* > 1/2$. Formally this is equivalent to saying that the poor vote less and/or their votes are worth less.

3.3. Social protection indicators before 1930-33

The social transfers database created by Lindert is no doubt the most important that exists for the period before World War II. It covers the period 1880-1930 and provides information in 10-year intervals (1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930) for over 20 different countries.⁷ According to Lindert's definition, social transfers spending include tax-funded public provisions. That is, what we would call today non-contributory benefits, health-care and other services and public subsidies to social insurance programmes. However, social insurance benefits (which were funded by public subsidies plus employers and employees contributions) are not included in the estimations because they do not imply redistribution through public-budgets. As I said before, only public subsidies to social insurance schemes are included (Lindert, 1992, 1994). Neither are provisions for civil servants included. Lindert considers these to be the result of the particular labour relationship existing between the State and its employees. Therefore they receive the same treatment as the private-collective insurance benefits that many companies offer their employees. Finally, Lindert classifies social transfers by programme (pensions, health, and welfare and unemployment), although this classification should be analysed with caution, because it is difficult to be precise about the aim of many social programmes, which were often oriented towards the poor in general.

The definition of social transfers adopted by Lindert is aimed at capturing the impact of those social protection measures that implied redistribution via public budgets and were addressed to the population as a whole and not to specific groups (such as civil servants). However, the exclusion of social insurance provisions may seem more controversial. At least at the time of their creation, social insurances must have had far-reaching redistribution implications (although not via the public budget).

⁷ The data can be found on Lindert's website (<http://lindert.econ.ucdavis.edu/index.cfm?employeeid=17¤tNav=12>). The information there is almost identical to that published in Lindert (1994) and the working-paper version (Lindert, 1992), though with slight updating. Certain countries with whose data Lindert (1994) warned there were problems do not appear in the latest version. These problems may have arisen because there was no information on certain relevant explanatory variables (Bulgaria, Rumania and Yugoslavia), because they were not independent countries for most of the period (Ireland, Czechoslovakia, Hungary, Poland), or because the exact level of social spending was not known (Germany and Switzerland). In earlier versions, the information for these countries referred only to 1930 (the only exception being Germany, which included information for more years, although the figures were not comparable over time due to border changes). To keep homogeneity, the mentioned countries have not been included in the next section's econometric analysis. Therefore the countries included in the sample are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, the United Kingdom, the United States, Greece, Portugal, Spain, Argentina, Brazil and Mexico. Table A.3.1.1 in the appendix 3.1 shows Lindert's estimates of *social transfers*.

Social insurance contributions meant an obvious expense for both employers and employees, and each of those groups must have tried to impose the largest possible burden of cost on the other.⁸ In some cases, these fights over redistribution even put the introduction of social insurances in jeopardy. For example, one of the reasons why the French law of 1910 establishing mandatory social insurances failed was because workers refused to pay the mandatory contributions (Ashford, 1989). Similarly, the Spanish Workers' Compulsory Retirement Act of 1919 only imposed the obligation to contribute on employers, precisely to avoid labour opposition (Elu, 2006).

Social insurances played an important role in the configuration of modern social protection systems in many continental European countries. Consequently, they have been the focus of much attention in a number of studies on the origins of the welfare state (such as Flora and Heidenheimer, 1981; Flora, 1983; Baldwin, 1990; and Hicks, 1999). As Lynch (2006) points out, it seems that when modern social policy was being shaped, there were two alternative forms of public intervention: one based on citizens' rights, predominant in Anglo-Saxon countries and Scandinavia, and another in which benefits were linked to the position in the labour market. In the former, the aim of social policy was to cover the gaps in private insurance and friendly societies. In these cases the State offered tax-funded non-contributory provisions for children, the sick and the elderly who had no private coverage. In the latter, social policy focused on forcing companies to fund their employees' social insurances (normally along with the workers themselves, plus state subsidies). Hence only those with jobs received social protection. Many countries of continental Europe chose to follow the second path. However, under the influence of the Beveridge report, many of them tried to unify and universalize their social protection systems after World War II. The importance of social insurances in the origins of the welfare state is also reflected in the OECD definitions of public social spending. In both the first database published in 1985 and the current series, OECD definitions include those provisions charged to social security funds,⁹ which are the descendants of the former social insurances. It is therefore interesting to analyse the determinants of spending on social protection including social insurance provisions too.

With this aim in mind, I have made a new estimation of social spending levels in 1930 and 1933, which includes social insurances' benefits. My sample incorporates 22

⁸ As we will see in chapter 5, it looks plausible to assume that, in the long term, social contributions are equivalent to a tax on labour, no matter whether they are paid by employers or employees (Bandrés, 1998). However, it does not mean that they did not involved redistributive fights at the time of their creation.

⁹ OECD (1985) p 76; OECD (2007) pp 8-9.

countries, which are: Australia, Belgium, Bulgaria, Canada, Czechoslovakia, Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Poland, Portugal, the Soviet Union, Spain, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and Yugoslavia.¹⁰ The information comes from the reports on social protection published by the International Labour Office in 1933 and 1936, which distinguish between two types of social spending: spending on social security and spending on social assistance. In the case of Portugal the information comes from Valerio (2001), while for Spain the information has been estimated directly from state budgets, the Spanish statistical yearbooks and the INP reports on social insurance (see chapter 2). For convenience, from now on we will use the term *social transfers* to refer to Lindert's estimations and the term *social spending* to refer to our alternative database.

This new estimation includes tax-funded benefits provided by the public authorities, typically spending on health-care, poor-relief, unemployment, and non-contributory pensions. It also includes compulsory social insurances' benefits (which normally covered risk of accidents at work, pensions, sickness and unemployment). Subsidized voluntary social insurances' benefits are only included as long as they were regulated and funded by the State. Normally, government regulations on voluntary social insurances laid down who the potential beneficiaries were and the requirements that had to be met (e.g. income cut-off levels, minimum age, the economic sectors covered by the insurance). Payment levels were also regulated, along with conditions for entitlement (minimum contribution period, periods of non-payment, etc.). In order to qualify for public subsidies, unions, mutual-aids and any other institution providing voluntary social insurance were required to accept these regulations. Therefore the degree of government control was considerable.

Subsidized voluntary social insurance was sometimes conceived as a first step towards compulsory social insurances. However, especially in Scandinavian countries, they became very important in terms of the number of people insured and the level of benefits.¹¹ In any case, subsidized voluntary insurances should not be confused with *pure* private insurances. The latter could also cover social risks such as sickness or unemployment, but received no public subsidies (or very little) and were subject to the general regulations governing friendly societies and/or insurance companies, but in no

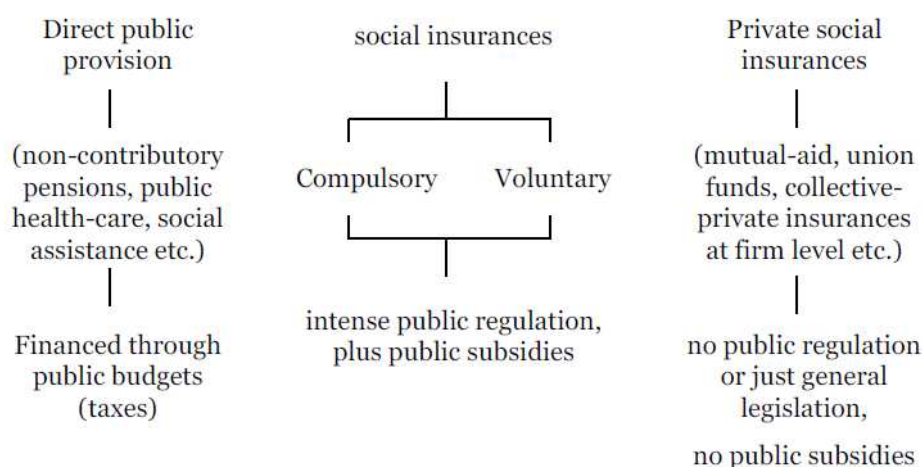
¹⁰ In some cases the information for certain social spending items were not available for 1930 and 1933 but for other nearby years such as 1929 or 1934. In the case of Denmark and the Soviet Union, the data are mainly for 1931.

¹¹ For figures on affiliates to social insurances (both compulsory and subsidized voluntary) from the end of the 19th century, see Flora (1983). For health insurance and the importance of subsidized voluntary insurances in many countries, see Murray (2007). For the importance of the so-called Ghent model, which was the subsidized voluntary insurance in the case of unemployment, see Espuelas (2010).

case to a strict specific legislation for each type of risk. The provisions of *pure* private insurance have not been included in our estimations. Neither have the benefits for civil servants. Provisions for workers in public companies, however, have been included only when these workers were subject to general legislation on social protection and it was clear that those benefits were not the result of a private labour relationship with the public company.

Figure 3.1 shows the main types of social protection provisions that coexisted at the beginning of modern social policy: direct public benefits, social insurances benefits, and private insurance and friendly societies. Our estimation includes direct public benefits plus social insurances benefits (both compulsory and subsidized voluntary ones). Lindert's estimation, on the other hand, includes only direct public benefits plus public subsidies for social insurances, but not their benefits. Private insurance and friendly societies benefits are not included in either of the two estimations.

Figure 3.1. Alternative ways of social protection in the initial stages of the welfare state



In order to express the *social spending* data as a percentage of GDP we have used Clark's (1957) estimations of current GDP, except in the cases of Spain, Portugal and the Soviet Union. In the case of Spain and Portugal, we have used Prados de la Escosura (2003) and Valerio (2001) respectively. In the case of the Soviet Union the GDP is based on Allen (2003), who provides data on the Soviet GDP in 1937 roubles for the period 1928-1940 and gives information on the evolution of prices between 1927-28 and 1937. Table 3.1 shows a comparison between the levels of *social transfers* estimated by Lindert for 1930 and our estimations of *social spending* for the same year.

As expected, the levels of social spending are higher in our estimation, which includes social insurances benefits. Only in the cases of Finland and Yugoslavia Lindert's figures are slightly higher than those presented here, which is probably explained by the fact that the sources used are not exactly the same. In some countries the difference between the two estimates is not very wide. For instance, our estimate for Ireland amounts to 4.48% of GDP as opposed to 3.87% in the case of Lindert's data. However, sometimes the difference is much bigger. For example, according to our estimations social spending in the UK in 1930 was 6.52% of GDP, while according to Lindert's estimations it was just 2.32%. In the case of Czechoslovakia, our estimations of social spending are also much higher: 2.91% of GDP as opposed to 0.51%.

Table 3.1. Comparison of social transfers and social spending in 1930 (% of GDP and ranking order)

	(Lindert's estimates)		(own estimation)	
	<i>social transfers</i> (1)	Ranking order (2)	<i>social spending</i> (3)	Ranking order (4)
Germany	4.96	1	11.15	1
Ireland	3.87	2	4.48	5
Denmark	3.11	3	4.80	4
Finland	2.97	4	2.11	10
Sweden	2.59	5	3.84	6
UK	2.32	6	6.52	2
Australia	2.11	7	5.79	3
Switzerland	1.17	8	2.18	9
Poland	1.08	9	2.03	11
France	1.05	10	2.49	8
Holland	1.03	11	1.61	14
Belgium	0.56	12	1.83	13
Czechoslovakia	0.51	13	2.91	7
Spain	0.45*	14	0.44*	18
Portugal	0.35*	15	0.35*	19
Canada	0.31	16	0.68	16
Japan	0.21	17	0.67	17
Hungary	0.10	18	1.88	12
Yugoslavia	0.09	19	0.07	21
Italia	0.08	20	1.40	15
Bulgaria	0.02	21	0.14	20

Sources: figures on *social transfers* for Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Holland, Italy, Japan, Sweden and the UK come from Lindert's web site. Figures on Germany, Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Ireland, Poland, Switzerland and Yugoslavia come from Lindert (1994). Note that, as mentioned in footnote 6, the information for the latter group of countries is only available for 1930 (Germany is the only exception, but its figures are not completely comparable over time because of the frontier changes). For this reason, they have not been included in next section's econometric analysis. Here they have been included for comparative reasons only. For more details on the social spending series see text.

* Social transfers in both Spain and Portugal have been estimated following Lindert's definition. In the case of Spain, figures in Chapter 2 have been adapted to Lindert's definitions by subtracting civil servants' pensions and social insurance benefits (except for public subsidies to social insurance programs). Portuguese figures are based on Valerio (2001). Since his estimates only include public administrations' spending, his figures fit with Lindert's definitions.

If all the countries are ordered according to their level of generosity, no great differences can be seen, since the 10 most generous countries are still practically the same: basically the developed countries of north-west Europe plus Australia. The 10 least generous countries, those occupying the bottom half of Table 3.1, are also still practically the same. However, there are a few changes in their relative positions when social insurance benefits are included. Germany's top position, for example, is more evident in the last column of the Table. Meanwhile the Scandinavian countries (where public subsidies for voluntary social insurances were very important) lose out to Great Britain and Australia, which move up into second and third position respectively. Italy, Hungary and Czechoslovakia (where social insurance provisions played a very important role) move up a number of places, although they remain among the ten least generous countries. In short, the new estimations produce noticeably higher figures for social spending than Lindert's estimations and also bring about changes in relative positions, with the relative improvement of those countries where social insurance played an important role.

Finally, as in the case of Lindert's data, our estimates can also be broken down by programme. However, the information contained in the ILO reports is not completely homogeneous. Not all countries provided information with the same level of detail or the same classification criteria. Nevertheless, despite the difficulties, we have been able to classify benefits into 4 categories of social spending: pensions, health, unemployment and welfare. The first one includes old-age, survivors's and widow's pensions, plus workmen's compensation for accident. The latter awarded disability pensions and also temporary incapacity benefits. However, it was impossible to distinguish between them. Consequently they have all been grouped together under the pensions heading. Health spending includes health-care spending plus sickness benefits and maternity leave, which normally included both health-care and cash-benefits (to maintain income in cases of sickness or pregnancy). Unemployment spending includes benefits charged to unemployment insurance or any other type of spending or benefit that may have been specifically allocated to the unemployed or to fight unemployment (such as investment in public works). Finally, spending on welfare includes family allowances plus the traditional poor-relief which was often given to the sick, the unemployed or the elderly without distinguishing between them.

3.4. The determinants of *social transfers* between 1880 and 1930.

3.4.1. Data and variables.

The aim of this section is to analyse the role of inequality in the early stages of social policy. The basic model to be estimated is given by Equation (3.1):

$$(3.1) \quad REDIST = \alpha_0 + \alpha_1 INEQ + \alpha_2 Z + \varepsilon_1$$

where *REDIST* is the level of redistribution, *INEQ* is the level of inequality, and *Z* is a group of variables that are normally included in comparative studies on the determinants of social policy. The series of social transfers estimated by Lindert is used as an indicator of redistribution. As mentioned earlier, it covers the time-period 1880-1930; the information is available for 10-year intervals (1880, 1890, 1900, 1910, 1920 and 1930) and embraces 21 different countries.¹² In the case of Spain the figures are our own and in the case of Portugal they come from Valerio (2001).

Two alternative variables that capture the distribution of income before taxes have been used as a proxy of inequality: the percentage of non-family farms and the top income shares. Information on the former comes from Vanhanen (1997), who defines a family farm as one that provides work for a maximum of four people, including family members. The size of family farms can therefore change over time and from one country to another, depending on the technology or weather conditions. The purpose of this criterion is to separate family farms from big farms worked by paid employees. Note that it is the percentage of *non-family farms* (the opposite of Vanhanen's percentage of family farms) that is used here, because the aim is to have an indicator of *inequality*, not *equality*.

The *percentage of non-family farms* variable has the advantage of not being subject to problems of endogeneity, because there is no reason to think that *social transfers* had a direct influence on the distribution of land ownership. However, this indicator loses representativity as the industrialization process advances and agriculture loses weight in the economy. Even so, it appears to be a reasonable proxy, especially in a period such as ours on which information is very limited and the agrarian sector was much more important than nowadays. In fact, this variable has

¹² See footnote 6.

been used in a number of earlier studies as a proxy for overall inequality (Vanhanen, 1997; Boix, 2003; Keefer and Knack, 2002).

Nevertheless, given the limitations of the *percentage of non-family farms* variable, the *top income shares* have also been used as an inequality proxy in order to make the exercise more robust. At first glance there should be no endogeneity problems here either since the *top income shares* are based on information that captures pre-tax levels of income. Atkinson et al. (2009) maintain that *top income shares* can have a considerable influence on the evolution of the Gini coefficient and therefore they would appear to be a reasonable indicator of levels of inequality. However, their main drawback is that they refer to a very small percentage of population and therefore do not capture those income variations that occur in the lower part or the centre of the distribution. Top income share data come from Atkinson et al. (2007) and, in the case of Portugal, from Guilera (2010). Both sources provide information covering various percentages of the wealthiest population (the top 10%, 5%, 1% etc.). This study uses the percentage of income of the wealthiest 0.1% of the population because this was the band that offered the greatest number of observations, although the number is still small: 39 in the period 1880-1930. Nevertheless, this variable has been maintained to allow comparisons with the results obtained with the *percentage of non-family farms*.

The control variables (parameter Z in Equation 3.1) include the logarithm of GDP per capita, the ageing of population— measured by the percentage of population over 65 – and the degree of political democratization. GDP figures come from Maddison, the percentage of population over 65 has been taken from the Lindert website database, except for Spain, which comes from Nicolau (2005), and finally, the *polity2* index created by the Polity IV Project has been used to measure the degree of democratization. This ranges from -10 (perfect autocracy) to 10 (perfect democracy).

The expected sign of the coefficients of the income level and ageing of population variables is positive. Actually, Pampel and Williamson (1989) and Mulligan et al. (2010) consider that they are the most important variables to explain the development of social policy. The expected sign of the degree of democratization, however, is less clear. Initially one might think that democracy should have a positive effect on social spending, since it guarantees the right to vote to lower-income groups (Lindert, 1994) and allows the existence of left-wing parties and workers' unions (Esping-Andersen, 1985). Mulligan et al. (2010), however, maintain that the existence

of democracy is not determinant for the development of social policy. Hence the expected sign of this variable is not clear.

3.4.2. Results.

Percentage of non-family farms as an indicator of inequality

The estimation method used in the regressions is a *tobit* model, because the endogenous variable in our analysis, the level of *social transfers*, is partially censored. Sometimes it takes value zero, but this does not indicate that the level of *social transfers* was really zero, but just that it must have been very low, close to zero, and the sources used by Lindert do not allow it to be known.

Column 1 of Table 3.2 presents the results of estimating the basic model of Equation (3.1). As expected, both the level of GDP per capita and the ageing of population show a positive and statistically significant impact on total social transfers. The coefficient associated to the degree of democratization is also positive and clearly significant. This indicates that the advance of democracy and the subsequent incorporation of lower-income groups into the political process stimulated the development of social policy. Inequality, on the other hand, approximated by the percentage of non-family farms, has a negative and highly significant effect, just the opposite of what would have been expected according to the median voter models. However, our sample includes both democratic and non-democratic countries, and median voter models apply only to democratic countries. Therefore, in order to strictly test the median voter hypothesis, the regressions have been re-run adding a multiplicative variable (democracy * inequality) in column 2. Thus the new estimation becomes:

$$(3.2) \text{ REDIST} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{INEQ} + \alpha_2 \text{INEQ} \times \text{Democracy} + \alpha_3 Z + \varepsilon_1$$

where $\text{INEQ} \times \text{Democracy}$ is the new multiplicative variable and the rest of the parameters are the same as in Equation (3.1). The total marginal effect of inequality under democracy in this new estimation would be:

$$(3.3) \frac{\partial \text{REDIST}}{\partial \text{INEQ}} = \alpha_1 + \alpha_2 \times \text{Democracy}$$

Table 3.2. The determinants of total social transfers as a % of GDP, 1880-1930 (I)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
C	-5.070 *** (1.150)	-4.802 *** (1.144)	-4.875 *** (1.142)	-4.882 *** (1.167)	-4.635 *** (1.167)	-4.600 *** (1.165)	-4.298 *** (1.180)	-3.607 * (1.857)	-3.628 * (1.882)
Log (GDP per cap)	0.583 *** (0.130)	0.602 *** (0.130)	0.582 *** (0.128)	0.556 *** (0.132)	0.537 *** (0.136)	0.542 *** (0.132)	0.520 *** (0.135)	0.589 *** (0.187)	0.591 *** (0.186)
Elderly	0.257 *** (0.043)	0.248 *** (0.044)	0.253 *** (0.043)	0.251 *** (0.041)	0.246 *** (0.041)	0.245 *** (0.041)	0.238 *** (0.041)	0.189 * (0.105)	0.190 * (0.106)
Democracy	0.025 ** (0.012)	-0.028 (0.036)		0.024 ** (0.012)	0.028 ** (0.013)			0.004 (0.013)	
Non family farms	-0.010 *** (0.004)	-0.015 *** (0.005)	-0.012 *** (0.003)	-0.010 *** (0.004)	-0.009 *** (0.003)	-0.012 *** (0.003)	-0.012 *** (0.003)	-0.030 *** (0.011)	-0.030 *** (0.010)
Non family farms*democracy		0.0008 (0.001)	0.0004 ** (0.000)			0.0004 ** (0.000)	0.0005 *** (0.000)		0.0001 (0.000)
Time trend				0.022 (0.040)		0.030 (0.040)			
1890					-0.085 (0.185)		-0.076 (0.184)		
1900					-0.196 (0.206)		-0.173 (0.204)		
1910					-0.168 (0.197)		-0.148 (0.193)		
1920					-0.165 (0.216)		-0.142 (0.212)		
1930					0.151 (0.242)		0.206 (0.246)		
Country Fixed Effects	no	no	no	no	no	no	no	yes	yes
Mean dep. variable	0.579	0.579	0.579	0.579	0.579	0.579	0.579	0.579	0.579
Standard error of regression	0.511	0.512	0.509	0.511	0.514	0.511	0.514	0.292	0.293
Log likelihood	-96.026	-95.441	-95.592	-95.895	-94.139	-95.356	-93.439	-29.525	-29.490
Left censored obs.	39	39	39	39	39	39	39	39	39
Left non censored obs.	81	81	81	81	81	81	81	81	81
Total obs.	120	120	120	120	120	120	120	120	120

Notes: dependent variable is total social transfers as a % of GDP. Estimation method is *tobit* regressions. The sample is composed of 21 countries (for details see text) and six time-benchmarks (1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930). A few observations are missing. Therefore the total number of observations is 120, instead of 126. Robust standard errors in brackets. *** significance at 1%, ** significance at 5%, * significance at 10%.

It should be remembered that our democracy indicator is a continuous variable that ranges between -10 and 10 (where 10 is the maximum level of democracy), and that our inequality indicator is a percentage that ranges between 0 and 100 (where 100 is the maximum level of inequality). Therefore, if the predictions of the median voter models are correct, this variable should have a positive sign: the greater the inequality and the more democratic the political context, the greater the level of redistribution should be. As can be seen in column 2 of Table 3.2, the coefficient associated with the multiplicative variable is indeed positive. However, it is very small in absolute value and it is not significant. This suggests that the impact of inequality, even in democracy, continues to be negative. Nevertheless, the new estimation may have problems of multicollinearity between this new multiplicative variable and the democracy variable.¹³ To test that the result obtained is robust, in column 3 of Table 3.2 the analysis has been repeated eliminating the democracy variable. In this new estimation the coefficient associated with the interaction between democracy and inequality maintains its positive sign and becomes significant, but it is still very small in absolute value. From Equation (3.3) we can calculate the total marginal effect of inequality on social transfers under democracy. According to the regression in column 3, this would be:

$$(3.3.1) \quad \frac{\partial REDIST}{\partial INEQ} = -0.012 + 0.0004 \times Democracy$$

Therefore, in a situation of perfect democracy (where democracy = 10) the marginal effect of inequality would be:

$$(3.3.1.a) \quad \frac{\partial REDIST}{\partial INEQ} = -0.012 + 0.0004 \times 10 = -0.008$$

while in a situation of perfect absence of democracy (where democracy = -10) the marginal effect of inequality would be:

¹³ The change of sign in the coefficient of the variable “democracy” can be considered an indication in this respect. To check for the existence of multicollinearity, a VIF test was applied on the democracy variable in the regression of column 2. The value obtained is greater than 35, which confirms that there is a problem of multicollinearity (according to Greene (2003), any value above 20 is indicative of the existence of multicollinearity). In the regressions in columns 1 and 3, however, these problems do not exist. The results of the VIF tests applied (on the democracy variable in column 1 and on the interaction in column 3) in both cases produce a value close to 4, which confirms that there are no serious multicollinearity problems.

$$(3.3.1.b) \frac{\partial REDIST}{\partial INEQ} = -0.012 + 0.0004 \times (-10) = -0.016$$

This means: 1) that inequality had a negative effect on social transfers in both democratic and non-democratic contexts, and 2) that this negative effect was more moderate in democracy. This confirms that democratic governments were more sensitive to demands for redistribution than dictatorships. However, the fact that inequality had a negative effect on the development of social policy even in democracy is a particularly interesting result with important implications. Contrary to what many studies on the origins of the welfare state appear to implicitly suggest, inequality did not favour the development of social policy even in its initial stages (when the level of social transfers was really low and social needs were therefore greater than today). However, the fact that social policy developed more easily in countries that were previously more egalitarian suggests that unequal societies were in a sort of *inequality trap*, where inequality itself was one of the main obstacles to redistribution.

According to Niskanen (1971), once social programmes are established they have a tendency to grow by themselves (due to the aspirations of bureaucracy), giving rise to a kind of inertia effect. It therefore cannot be ruled out that the growth of social transfers may be no more than the result of a simple time trend. Similarly, neither can it be ruled out that the evolution of social transfers depends on shocks occurring at specific moments, such as the impact of the World War I or the *copycat effect* that may have come about after the first countries introduced the first social protection measures. To test both possibilities and give more robustness to the analysis, we have repeated the previous regressions including a time trend and fixed time effects that should capture the influence of specific shocks (time-dummies have been included for 5 of the 6 time-benchmarks in the analysis to avoid perfect multicollinearity). As can be seen in columns 4 to 7 in Table 3.2, neither the annual dummies nor the time trends are statistically significant. The other variables maintain the expected sign and very similar levels of significance, which confirms the previous results.

It is also possible that the evolution of social transfers between 1880 and 1930 is to a great extent determined by the specific characteristics of each country. Although the *tobit* estimations with fixed effects could be inconsistent and biased – and therefore the results should be interpreted with caution¹⁴ – to give more robustness to the

¹⁴ Although it is normal to consider that the maximum likelihood estimators in non-linear panel data models with fixed effects are biased and inconsistent, Greene (2004) maintains that the *tobit* estimators is

analysis we repeated the previous estimations including fixed effects by country. As can be seen in columns 8 and 9 of Table 3.2, the results are similar to the previous ones. All the variables maintain the expected sign, but democracy and the percentage of population over 65 lose significance.

Top income shares as an indicator of inequality

In order to corroborate the previous results, I have repeated the above analysis using *top income shares* as an indicator of inequality (Table 3.3). However, the information available in this case is much more limited. There are only 39 observations involving 13 countries (Australia, Canada, Finland, France, Japan, The Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, the United Kingdom, the United States, Portugal and Argentina). The years available vary from country to country, although in most cases they are from the early decades of the 20th century.¹⁵ The estimation method is least squares,¹⁶ and given the scant number of observations, I have used country-random effects instead of fixed effects by country, because the latter would have been very costly in terms of losing degrees of freedom. The Hausman test was applied to the different regressions and no evidence was found for rejecting the random effects model. Finally, just as before, we also checked for time effects, introducing a time trend and time-dummies (columns 4 to 7).

unaffected by this problem. Thus the coefficients of the estimation are not biased, although the disturbance variation is, and this bias could be transmitted into the calculation of marginal effects.

¹⁵ Table A.3.1.3 in the appendix 3.1 shows the figures on *top incomes* that have been used in the regression analysis.

¹⁶ Instead of a *tobit* model, the least squares method was used because there is now a single censored observation.

Table 3.3. The determinants of total social transfers as a % of GDP, 1880-1930 (II)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
C	-4.745 *	-5.051 *	-4.733 *	-6.097	-4.531	-6.061	-4.553
	(2.767)	(2.929)	(2.622)	(4.193)	(4.028)	(3.944)	(3.739)
Log (GDP per cap)	0.689 **	0.756 *	0.690 **	0.877	0.753	0.875 *	0.770
	(0.317)	(0.393)	(0.287)	(0.527)	(0.506)	(0.484)	(0.459)
Elderly	0.172 **	0.174 **	0.171 **	0.183 **	0.096	0.180 **	0.102
	(0.083)	(0.086)	(0.082)	(0.088)	(0.102)	(0.087)	(0.099)
Democracy	0.002	-0.034		0.000	0.018		
	(0.021)	(0.112)		(0.021)	(0.023)		
<i>Top incomes</i> (0.1%)	-0.136 **	-0.167	-0.138 **	-0.143 ***	-0.129 *	-0.143 ***	-0.147 **
	(0.053)	(0.112)	(0.053)	(0.052)	(0.068)	(0.050)	(0.059)
<i>Top incomes</i> (0.1%)*democracy		0.005	0.0004			0.0003	0.002
		(0.013)	(0.003)			(0.003)	(0.003)
Time trend				-0.047		-0.048	
				(0.077)		(0.075)	
1890					-0.312		-0.333
					(0.211)		(0.208)
1900					-0.325		-0.334
					(0.218)		(0.224)
1910					-0.305		-0.319
					(0.271)		(0.278)
1920					-0.657 *		-0.673 *
					(0.333)		(0.336)
1930					-0.289		-0.313
					(0.386)		(0.373)
Adjusted-R2	0.399	0.386	0.399	0.390	0.458	0.390	0.457
Standard error of regression	0.387	0.384	0.386	0.382	0.347	0.381	0.350
DW	2.098	2.122	2.107	2.203	2.130	2.217	2.067
Obs.	39	39	39	39	39	39	39

Notes: dependent variable is total social transfers as a % of GDP. Estimation method is least squares with country random effects. The sample is composed of 13 countries and six time-benchmarks (1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930) conforming an unbalanced panel dataset. Robust standard errors in brackets. *** significance at 1%, ** significance at 5%, * significance at 10%.

In general the results are very similar to those obtained with the percentage of non-family farms. Both the log of GDP per capita and the ageing of population had a positive effect, although when time-effects are included they tend to lose significance. Democracy also maintains its positive sign, but is not significant in any of the new regressions. As far as the *top income shares* variable is concerned, the results again confirm that inequality had a negative impact on social transfers regardless of whether or not we test for time effects (columns 1, 4 and 5).

As in the case of non-family farms, we wanted to check whether the effect of inequality is different in democratic contexts. In order to do this, we added the interaction between inequality and democracy in column 2. However, the change of sign in the democracy variable and the sharp increase in the coefficient associated with

that variable are indications of multicollinearity problems.¹⁷ For this reason I repeated the estimation eliminating the democracy variable from the regression. As can be seen in columns 3, 6 and 7, inequality had a negative effect on social transfers since the coefficient associated with the *top income shares* variable is negative and highly significant, regardless of whether or not we check for time effects. The coefficient associated with the multiplicative variable, however, is positive but very small in absolute value. As was seen in the case of non-family farms, this would indicate that the negative effect of inequality is smaller in democracy, although this variable is not statistically significant.

Impact of inequality on social transfers by programme

If the *social transfers* are analysed by programme, the results are not very different from those obtained in the previous sections. However, a number of interesting extra details can be found. As can be seen in Table 3.4, inequality had a negative impact on the different types of spending. However, it appears that GDP per capita had almost no positive influence on welfare spending, since it is significant in only 1 of the 4 regressions where spending on welfare is the endogenous variable. It would also appear that democracy favoured growth in health and pensions expenditures, but had no significant effect on welfare spending. This suggests that traditional welfare was the predominant form of social protection in the least developed and least democratic countries.

¹⁷ To check for the existence of multicollinearity, a VIF test was applied on the democracy variable in the regression in column 2. The value obtained is greater than 60, which indicates that there are problems of multicollinearity. In columns 1 and 3, however, there is no multicollinearity. In both cases the value obtained by applying the VIF tests (on the democracy variable in column 1 and the interaction in column 3) is less than 2, which confirms the absence of multicollinearity.

Table 3.4. The determinants of social transfers by program, 1880-1930

dep. var.	Pensions (1)	Health (2)	Welfare (3)	Pensions (4)	Health (5)	Welfare (6)	Pensions (7)	Health (8)	Welfare (9)	Pensions (10)	Health (11)	Welfare (12)
C	-6.239 *** (1.225)	-1.752 *** (0.578)	-1.609 ** (0.680)	-5.977 *** (1.198)	-1.567 *** (0.591)	-1.464 ** (0.668)	-1.339 (0.826)	-1.430 (1.289)	-2.004 (1.619)	-1.393 * (0.807)	-1.456 (1.225)	-1.885 (1.533)
Log (GDP per cap)	0.724 *** (0.154)	0.194 *** (0.072)	0.134 * (0.073)	0.702 *** (0.147)	0.192 *** (0.071)	0.116 (0.071)	0.212 ** (0.089)	0.259 * (0.149)	0.217 (0.186)	0.232 *** (0.085)	0.261 * (0.135)	0.193 (0.169)
Elderly	0.118 *** (0.031)	0.071 *** (0.017)	0.177 *** (0.024)	0.115 *** (0.031)	0.067 *** (0.017)	0.176 *** (0.024)	0.016 (0.045)	0.017 (0.035)	0.142 *** (0.045)	0.018 (0.045)	0.017 (0.035)	0.139 *** (0.045)
Democracy	0.012 (0.010)	0.0219 *** (0.006)	0.002 (0.007)				0.016 * (0.008)	-0.001 (0.010)	-0.012 (0.012)			
Non family farms	-0.007 *** (0.003)	-0.003 ** (0.002)	-0.004 * (0.002)	-0.009 *** (0.002)	-0.005 *** (0.002)	-0.005 ** (0.002)						
Non family farms*democ.				0.0003 * (0.0002)	0.0004 *** (0.0001)	0.0001 (0.0001)						
<i>Top incomes (0.1%)</i>							-0.046 * (0.023)	-0.0689 *** (0.022)	-0.020 (0.033)	-0.060 *** (0.022)	-0.067 *** (0.023)	-0.009 (0.031)
<i>Top incomes (0.1%)*democ.</i>										0.002 * (0.001)	0.0002 (0.001)	-0.001 (0.001)
Adjusted-R2							0.431	0.300	0.121	0.432	0.301	0.115
DW							1.752	1.927	2.184	1.734	1.936	2.202
Standard error of regression	0.194	0.216	0.274	0.194	0.216	0.275	0.154	0.177	0.216	0.154	0.177	0.218
Log likelihood	-37.989	-41.184	-48.352	-37.328	-39.862	-48.047						
Left censored obs.	80	53	43	80	53	43						
Left non censored obs.	40	67	77	40	67	77						
Total obs.	120	120	120	120	120	120	39	39	39	39	39	39

Notes: sample and estimation method in columns 1 to 6 are the same as in table 3.1. Sample and estimation method in columns 7 to 12 are the same as in table 3.2.

3.5. The determinants of social spending in 1930-33.

As was seen earlier, in many countries the rise of the welfare state was closely linked to the development of social insurances. The aim of this section is to analyse whether the negative effect of inequality is maintained when we include social insurance provisions in the analysis. The new estimation of *social spending* presented in Section 3.3 has been used as the endogenous variable for the analysis. The estimation method is least squares and, given the low number of observations (44 in total), it was considered best to include random effects instead of fixed effects since the latter would be very costly in terms of losing degrees of freedom. Also, some explanatory variables take the same value in 1930 as in 1933 because the information is only available for every 10 years or covers various years, and they therefore act as a *quasi* fixed effect.

The explanatory variables are practically the same as in the previous section. The *percentage of non-family farms*¹⁸ and *top income shares* are once again used as proxies of inequality. The percentage of population over 65 has been used to capture the effect of the ageing of population. The data come from Lindert's website, except in the case of Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Ireland, Poland, the Soviet Union and Yugoslavia, for which they have been taken from Mitchell (1998). The polity2 index from the Polity IV Project has again been used to measure the degree of democratization. In order to avoid possible distortions brought about by the impact of the Great Depression, instead of GDP per capita I have chosen to include the percentage of the working population in agriculture, which is a more stable indicator of economic development. The information comes from Mitchell (1998), except for the USSR and Spain, for which it has been taken from Allen (2003) and Nicolau (2005) respectively. Finally, in order to capture the impact of the economic cycle on social spending and, specially, to account for the cyclical effect of the Great Depression, the rate of economic growth during the previous five years (taken from Maddison) has also been included in the estimation.

¹⁸ In the Soviet Union the percentage of non-family farms takes value zero. In the 1930s, non-family farms basically belonged to the State and therefore they are not a good indicator of inequality or of the political influence of upper-income groups. In fact the political conditions in this country in the 1930s would make likely to assume that rural landowners had no political power and that the agrarian reform of 1917 and the subsequent collectivization brought about a radical decrease in inequality.

As in the analysis of *social transfers*, firstly I estimated a model only with inequality and control variables (columns 1 and 4 of Table 3.5), and then I added the interaction between democracy and inequality (columns 2, 3, 5 and 6). As can be seen in Table 3.5, both the coefficient of the percentage of the working population in agriculture and the coefficient of percentage of population over 65 have the expected sign (negative and positively respectively). This means that economic development and the ageing of population had a positive effect on social spending (although this is not significant in all the regressions). The growth rate of GDP per capita over the previous five years, however, is highly significant and has a negative sign, which indicates that *social spending* had a counter-cyclical behaviour, as would be expected in the context of the Great Depression.

Table 3.5. The determinants of total social spending as a % of GDP, 1930-33

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
C	3.014 (2.325)	2.799 (2.249)	2.609 (2.262)	5.281 (4.704)	-8.280 (6.128)	5.528 (4.505)
Agriculture population (%)	-0.054 ** (0.022)	-0.058 ** (0.023)	-0.048 ** (0.019)	-0.071 (0.057)	-0.094 (0.073)	-0.076 (0.058)
GDP growth rate (5 years)	-0.230 *** (0.081)	-0.224 *** (0.079)	-0.232 *** (0.080)	-0.236 *** (0.078)	-0.198 *** (0.053)	-0.227 *** (0.078)
Elderly	0.633 *** (0.199)	0.674 *** (0.210)	0.623 *** (0.198)	0.868 (0.528)	1.937 *** (0.623)	0.859 (0.519)
Democracy	0.011 (0.028)	-0.096 (0.103)		-0.001 (0.065)	0.907 *** (0.267)	
Non family farms	-0.042 *** (0.010)	-0.039 *** (0.010)	-0.038 *** (0.011)			
Non family farms *democracy		0.002 (0.002)	0.001 (0.001)			
Top incomes (0.1%)				-0.919 ** (0.325)	0.657 (0.565)	-0.893 ** (0.329)
Top incomes (0.1%)*democracy					-0.221 *** (0.067)	-0.005 (0.016)
Adjusted R-squared	0.677	0.684	0.685	0.562	0.783	0.565
S.E. of regression	0.908	0.915	0.911	0.702	0.447	0.700
DW	2.030	2.074	2.021	2.082	2.069	2.117
Obs.	44	44	44	24	24	24

Notes: dependent variable is total social spending as a % of GDP. Estimation method is least squares with country random effects. In regressions 1 to 3, the sample is composed of 22 countries and two years (1930 and 1933), which sums 44 observations. In regressions 4 to 6, only 12 countries are included because the information on top incomes is much more limited. A dummy variable for Germany is included in regressions 1 to 3. According to the quartiles method that country is an outlier. Its levels of social spending in 1930 and 1933 are out of the range $[Q_1 - k(Q_3 - Q_1), Q_3 + k(Q_3 - Q_1)]$ where $k=1,5$ and Q_1 and Q_3 are the first and the last inter-quartiles respectively. Robust standard errors in brackets. *** significance at 1%, ** significance at 5%, * significance at 10%.

The econometric results also confirm that inequality had a negative impact on the level of *social spending* when social insurances benefits are included in the analysis. Both the *percentage of non-family farms* and the *top income shares* have a negative

sign and are significant in almost all the regressions (the only exception being the regression in column 5, but everything indicates that it has problems of multicollinearity).¹⁹ However, neither the variable democracy nor the interaction between inequality and democracy are significant in the regressions. Nonetheless, it should not be concluded that there were no differences in social spending levels between democracies and dictatorships during this period because, as is shown next, the impact of the degree of democratization varied considerably from one social programme to another.

Tables 3.6 (I) and (II) show the results of the analysis of *social spending* programme by programme. Table 3.6 (I) shows the results of estimating a model only with the variable inequality and control variables, while Table 3.6 (II) shows the results of estimating a model adding the interaction between democracy and inequality. As expected, the coefficient of the percentage of the working population in agriculture has a negative sign. However, it is not significant in the cases of health and welfare expenditures. In the case of welfare this is not surprising, as this category comprises traditional poor relief expenditures. Consequently, it looks reasonable to think that economic development did not have any positive effect on it. In contrast, there is no clear explanation for the lack of a negative significant effect in the case of health.

The ageing of population had a positive effect, but, unsurprisingly, it was clearer in the cases of pensions and welfare spending. As for the political variables, Tables 3.6 (I) and (II) show that democracy's effect varies considerably from type to type of social spending. As can be seen, democracy had a positive impact on health spending, but a negative effect on welfare spending. Similarly, the coefficient of the interaction between democracy and inequality is significant and has a positive sign in the case of health, whereas its sign is negative in the case of welfare spending. These results would indicate that democracies stimulated the development of modern forms of social protection to a greater degree, while the dictatorships preferred traditional forms of social protection, which meant fewer guarantees and rights for the beneficiaries.

¹⁹ This is suggested by the change of sign in the *top income shares* variable and in the interaction of that variable with democracy. To confirm whether multicollinearity exists, a VIF test was applied on the democracy variable. The result of this was a value in excess of 30, which confirms the existence of multicollinearity. In the other equations, however, the VIF tests applied indicate that there is no multicollinearity.

Table 3.6. The determinants of social spending by program, 1930-33 (I)

	Pensions (1)	Health (2)	Unemp. (3)	Welfare (4)	Pensions (5)	Health (6)	Unemp. (7)	Welfare (8)
C	1.113 (0.775)	0.173 (1.065)	2.805 ** (1.109)	-0.256 (0.761)	0.471 (1.244)	0.161 (1.093)	4.107 * (2.023)	0.086 (1.191)
Agriculture population (%)	-0.023 *** (0.008)	0.003 (0.008)	-0.034 *** (0.010)	-0.006 (0.007)	-0.027 * (0.015)	-0.003 (0.013)	-0.047 ** (0.021)	-0.001 (0.015)
GDP growth rate (5 years)	-0.057 ** (0.022)	-0.020 (0.016)	-0.095 ** (0.043)	-0.019 ** (0.009)	-0.049 ** (0.023)	-0.013 (0.020)	-0.170 ** (0.074)	-0.014 (0.016)
Elderly	0.231 *** (0.062)	0.114 (0.094)	-0.029 (0.094)	0.235 *** (0.082)	0.241 * (0.137)	0.194 (0.121)	0.058 (0.208)	0.202 (0.137)
Democracy	0.002 (0.009)	0.036 *** (0.011)	-0.012 (0.013)	-0.014 * (0.007)	0.001 (0.019)	0.038 ** (0.016)	-0.042 (0.047)	-0.026 * (0.014)
Non family farms	-0.015 *** (0.004)	-0.009 (0.007)	-0.010 ** (0.004)	-0.009 * (0.005)				
<i>Top incomes (0.1%)</i>					0.008 (0.093)	-0.145 * (0.080)	-0.299 (0.209)	-0.076 (0.068)
Adjusted R-squared	0.620	0.303	0.523	0.472	0.301	0.252	0.370	0.298
S.E. of regression	0.352	0.162	0.721	0.122	0.216	0.183	0.759	0.137
DW	2.094	2.231	2.097	2.109	1.621	1.571	2.398	2.013
Obs.	44	44	44	44	24	24	24	24

Notes: see table 3.5.

Unemp.=unemployment

Table 3.6. The determinants of social spending by program, 1930-33 (II)

	Pensions (1)	Health (2)	Unemp. (3)	Welfare (4)	Pensions (5)	Health (6)	Unemp. (7)	Welfare (8)
C	1.004 (0.785)	0.120 (0.997)	2.527 ** (1.094)	-0.312 (0.752)	0.459 (1.214)	0.616 (1.079)	3.728 * (2.010)	-0.213 (1.151)
Agriculture population (%)	-0.021 *** (0.008)	0.002 (0.007)	-0.029 *** (0.009)	-0.005 (0.006)	-0.026 * (0.015)	-0.002 (0.014)	-0.048 ** (0.022)	-0.002 (0.015)
GDP growth rate (5 years)	-0.058 ** (0.022)	-0.017 (0.015)	-0.098 ** (0.044)	-0.021 ** (0.009)	-0.050 ** (0.023)	-0.011 (0.020)	-0.172 ** (0.073)	-0.014 (0.016)
Elderly	0.228 *** (0.063)	0.126 (0.091)	-0.051 (0.092)	0.234 *** (0.081)	0.239 * (0.138)	0.169 (0.122)	0.082 (0.216)	0.219 (0.137)
Non family farms	-0.014 *** (0.005)	-0.008 (0.006)	-0.007 (0.005)	-0.009 * (0.005)				
Non fam. farm*democracy	0.0002 (0.0002)	0.0007 *** (0.0002)	0.0002 (0.0003)	-0.0002 (0.0001)				
<i>Top income (0.1%)</i>					0.008 (0.095)	-0.208 ** (0.085)	-0.240 (0.218)	-0.026 (0.070)
<i>TI (0.1%)*democracy</i>					0.001 (0.004)	0.008 ** (0.004)	-0.009 (0.010)	-0.006 * (0.003)
Adjusted R-squared	0.625	0.321	0.524	0.468	0.303	0.206	0.372	0.299
S.E. of regression	0.352	0.163	0.725	0.123	0.210	0.191	0.752	0.135
DW	2.094	2.282	2.096	2.160	1.705	1.646	2.347	1.982
Obs.	44	44	44	44	24	24	24	24

Notes: TI=*Top incomes*. Unemp.= unemployment. For estimation method and sample see notes in table 3.5.

Finally, the coefficient associated to the inequality variables (*non family farms* and the *top income shares*) has a negative sign in almost all regressions (the only exception is column 5 in both tables). However, it is hard to find a clear pattern in the relationship between inequality and our different types of social spending. In the regressions where we use the percentage of non family farms as a proxy of inequality, it is significant in the cases of pensions, unemployment and welfare. In contrast, in the regressions where we use the top income shares as a proxy of inequality, it is only significant in the case of health. I do not have a clear explanation for that but, in general, it may be accepted that the effect of inequality is never positive (as expected by the median voter models) when specific social programmes are analyzed. And, in short, this section's findings seem to confirm that inequality tends to have a negative influence on the development of social policy, regardless of whether we use *social transfers* or *social spending* as an indicator of redistribution, and regardless of whether we use the *percentage of non-family farms* or *top income shares* as an indicator of inequality

3.6. Implications for the political regime

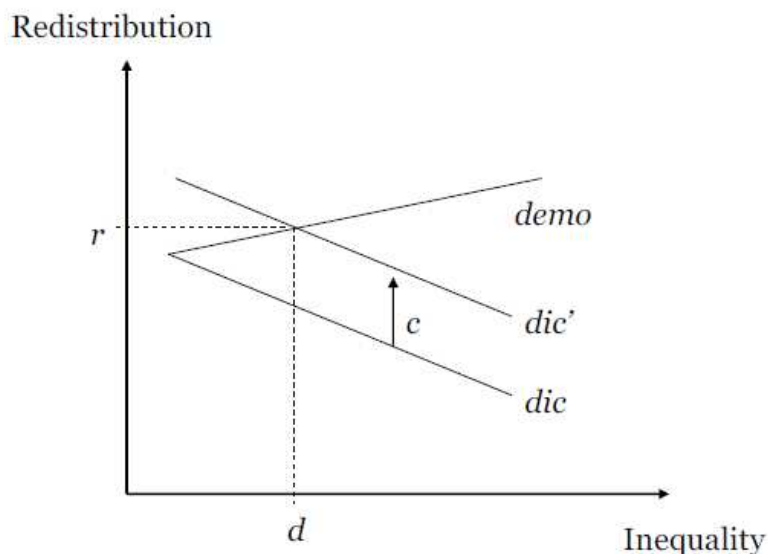
Our findings have some important implications. They confirm, at least for the period before World War II, that if inequality was harmful to economic growth it was not because of a higher redistribution in less egalitarian countries (as suggested in Alesina and Rodrik, 1994 or Persson and Tabellini, 1994). In fact, there are a number of alternative theories proposing alternative channels to explain why inequality is bad for economic growth. Bénabou (1996), for example, considers that inequality hampers human capital accumulation when there are market failures. Perotti (1996), however, suggests that inequality stimulates political violence, which discourages investment. And Keefer and Knack (2002) maintain that inequality increases political polarization and thus uncertainty on the protection of property rights which, in turn, discourages investment.

The relationship between inequality and political regime has also received much attention in the literature. From Boix (2003) y Engerman and Sokoloff (2002, 2005), for example, it can be derived that inequality hinders the consolidation of democracy. In line with median voter models Boix (2003) assumes that, in democratic contexts, redistribution increases with inequality. Hence, if there is much inequality, then there

will also be much redistribution and, consequently, the upper-income groups will have the incentive to support autocratic governments that slow down redistribution. If there is not much inequality, however, then redistribution will also be moderate and democracy will be more stable. Along fairly similar lines, Engerman and Sokoloff (2002, 2005) maintain that social elites (at least in the New World) tended to design the institutional framework for their own benefit with the aim of protecting their privileges in such a way that societies with initially high levels of inequality also had more difficulties in developing democratic institutions.

However, the results of this chapter indicate that inequality, far from favouring redistribution, hindered the development of social policy. This raises an interesting question: if redistribution does not increase with inequality (not even in democracy), why do social elites need to support autocratic governments when inequality is high? This section shows that, contrary to what might initially be thought, it is not necessary that the relationship between inequality and redistribution is positive in democracy for the economic elites to have the incentive to support autocratic governments in order to avoid redistribution. It is only required that the negative relationship between inequality and redistribution in democracy is less intense than under dictatorship.

Figure 3.2
Inequality, redistribution and political regime (I): Boix (2003) hypothesis



The simplest way of demonstrating this is with a diagram. Figure 3.2 represents the Boix (2003) hypothesis.²⁰ The *demo* curve indicates that, in democracy, the relationship between inequality and redistribution is positive. The *dic* curve on the other hand indicates that under dictatorship that relationship is negative.²¹ As a result, the level of redistribution will always be higher in democracy (for any given level of inequality). In line with what Boix (2003) argues, when the cost of redistribution exceeds a certain limit, the upper-income groups will be interested in supporting autocratic governments.²² Given that the level of redistribution under dictatorship is always lower than in democracy, in order for allow democracy to exist (and for the upper-income groups not to always prefer dictatorship for any level of inequality), the simplest thing is to assume that dictatorship represents a cost in itself, for example the economic cost of repression.²³ For simplicity it can be assumed that the cost of dictatorship is constant for any level of redistribution, which is equivalent to an upward shift of the *dic* curve in the diagram (where the distance c indicates the cost of maintaining the dictatorship). Therefore, as long as the level of inequality is located below d , democracy will be viable, but from this point onwards the upper-income groups will support non-democratic governments so as to avoid redistribution.

Figure 3.3 shows the situation in which the relationship between inequality and redistribution is negative in both dictatorships and democracies. According to the previous econometric results (see Equations 3.3.1.a and 3.3.1.b), it has been assumed that the slope of the curve that relates inequality and redistribution is more negative in the case of dictatorships (see the *dic* and *demo* curves in Figure 3.3). This means that the ability of the lower-income groups (or in a wider sense, those groups in favour of redistribution) to impose redistribution policies is greater when democracy exists. Even then, however, the relationship between inequality and redistribution will continue to be negative (which, in the end, simply means that the levels of redistribution in an egalitarian democracy will be greater than in a democracy with much inequality).

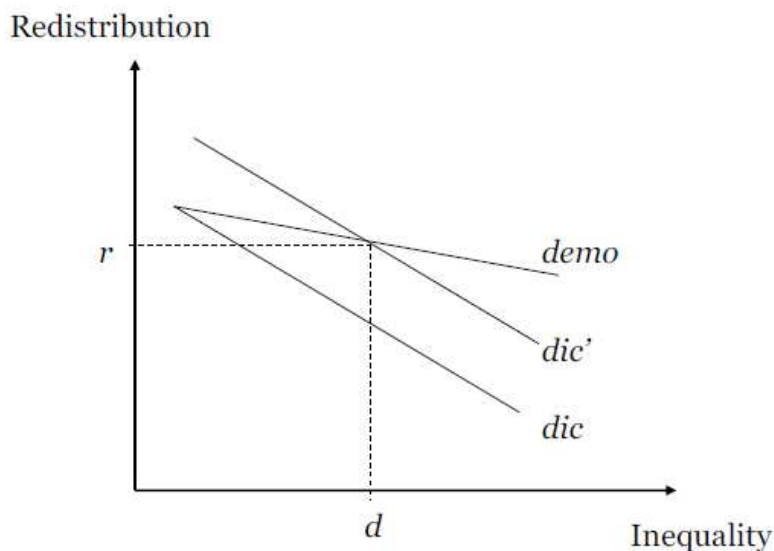
²⁰ Boix (2003)'s model does not just consider the role of redistribution when explaining the relationship between inequality and democracy/dictatorship. It also includes other factors such as the predominance of fixed assets in the economy (according to Boix (2003), these can easily be the object of expropriation and are therefore another source of instability in the democracy). However, this does not affect the argument developed in the text.

²¹ In fact the relationship between inequality and redistribution does not need to be negative. It could be constant at a level set by the dictator. What according to Boix (2003)'s hypothesis is really necessary is that the level of redistribution under dictatorship is always below the level of redistribution in democracy.

²² For simplicity we can assume that the cost of the redistribution is equivalent to the redistribution itself, which is true if the State budget is kept balanced.

²³ It could also be considered that dictatorship implies moral or ideological costs. If democracy per se is seen as good, the simple fact of being under the orders of a dictator already implies a cost. As a result, the upper-income groups would be willing to accept certain levels of redistribution in order to live in a democracy.

Figure 3.3. Inequality, redistribution and political regime (II)



As in the previous case, it can be assumed that the fact that a dictatorship exists implies a cost which is equivalent to an upward shift of the *dic* curve until it is located at *dic'* (Figure 3.3). It can easily be seen in the diagram that, from point *d* onwards, the wealthiest sectors of society will have the incentive to support autocratic regimes because the cost of maintaining the dictatorship plus the cost of redistribution under dictatorship will be lower than the cost of redistribution in democracy. In other words it is not necessary that the relationship between inequality and redistribution is positive in democracy in order for upper-income groups to have the incentive to support autocratic regimes. It is just need that the slope of the curve in democracy is less negative than under dictatorship.

The final result obtained is not very different from that of Boix (2003) in the sense that, in both cases, if inequality is very high then democracy will be more unstable. However, there is one very important difference. According to the Boix's hypothesis, coups d'état will occur at times when the levels of redistribution are high (or at least higher than at any of the points to the left of *d* – Figure 3.2 – in which democracy is viable) whereas, according to our results, coups d'état will occur at times when the levels of redistribution are lower, and not higher, than at any of the points in which the democracy is viable (see Figure 3.3). This fits in with the situation that seems to be seen more frequently in real life, where stable democracies enjoy high levels of

redistribution while many coups d'état occur in countries with high levels of inequality, which carry out little redistribution.

The line of reasoning based on Figure 3.3 should in no way be interpreted as an attempt to formulate a model of the determinants of democracy. Boix (2003) himself mentions a whole series of variables that have not been considered here, such as international capital mobility, the weight of income from land, human capital, etc. Neither have been taken into account other variables of a more political character, such as the relationship between inequality and social polarization (which according to Keefer and Knack (2002) helps to explain why inequality is harmful to economic growth), or the capacity of the different groups involved in the fight for redistribution to organize themselves politically, which Acemoglu et al. (2005) call the capacity to solve their collective action problem and act as a pressure group. The aim of this section was simply to show that it is not necessary for the relationship between inequality and redistribution to be positive in democracy for economic elites to have the incentives to support autocratic regimes.

3.7. An overview over the Spanish case

Before moving on to the next Chapter, it may be interesting to analyse the role that inequality might have played in the development of Spanish social policy before the Civil War. The Spanish historiography has made reference to the influence on social spending of different factors, such as economic growth, the pressure of the labour movement (Castillo and Montero, 2008), the political-institutional setting (several authors have pointed out that Primo de Rivera's dictatorship hindered social legislation, whereas the Second Republic represented a significant progress -Cuesta, 1988; Samaniego, 1988; Comín, 1996), or even the role of reformist elites (Guillén, 1990). However, inequality has been paid very little attention as an explanatory factor for social policy.

On the basis of the results obtained in the previous section, it is possible to carry out some simulations that will allow us to make a first assessment of the effects of inequality on Spanish social spending. Since the model of social protection that was adopted in Spain was based on social insurances (initially voluntary and subsidized and, later on, compulsory), in order to make those simulations I have used the estimates of Table 3.5 (where the endogenous variable is the whole social spending,

including social insurance benefits). Table 3.7 presents a comparison between the actual level of social spending in Spain and the level which would be expected according to the model estimated in the previous section (Table 3.5, column 1). The simulated figures are very similar to the actual ones, although slightly higher. The results indicate that inequality, measured with the percentage of non-family farms, explains a large share of the level of Spanish social spending, both in 1930 and 1933, comparable to the variation associated to economic development and industrialisation (which is measured in our model with its opposite, i.e. the share of active population in agriculture) and population ageing. Democracy (or its absence), on the other hand, had a positive contribution, but lower in relative terms.

Table 3.7. Social spending in Spain (actual level and simulation), 1930 and 1933

	(1) Simulation	(2) Sample average
<i>Year</i>	<i>1930</i>	<i>1930</i>
Constant + Fixed Effects	2.79	2.79
Agriculture pop. (%)	-2.48	-2.48
GDP growth rate (5 years)	-0.33	-0.33
Elderly	3.81	3.81
Democracy	0.01	0.01
Non family farms	-3.26	-2.00
Total predicted 1930	0.54	1.80
Total observed 1930	0.44	0.44
<i>Year</i>	<i>1933</i>	<i>1933</i>
Constant + Fixed Effects	2.79	2.79
Agriculture pop. (%)	-2.48	-2.48
GDP growth rate (5 years)	0.16	0.16
Elderly	3.81	3.81
Democracy	0.07	0.07
Non family farms	-3.26	-2.00
Total predicted 1933	1.09	2.35
Total observed 1933	0.99	0.99

Note: calculated from Table 3.5 column 1.

An alternative way to assess the relevance of inequality is to analyse what would have happened had the level of inequality been lower in Spain. In order to do this, I have included an additional simulation, which is based on the assumption that the Spanish percentage of non family farms was similar to the average of those countries

included in the sample (47.95%), excluding the Soviet Union and those settler countries where land ownership was less concentrated (Australia and Canada).²⁴ The results are shown in column 2 of Table 3.7. There it may be observed that the level of public social spending in 1930 and 1933 would still have been very low (1.80% of GDP in 1930 and 2.35% of GDP in 1933), as might be expected in a less developed country with a relatively young population. However, the spending levels would have been much higher than the 0.44% and 0.99% that the Spanish economy enjoyed in 1930 and 1933, respectively. It is important to stress that the results of these simulations are simply useful in order to illustrate the importance of the inequality variable, and cannot be interpreted as an attempt to analyse what would have really happened if the Spanish inequality had been lower, because it is impossible to know how other variables would have evolved. This would actually require estimating a general equilibrium model including the interactions between the different variables under consideration.

A final strategy that may be useful to assess the impact of inequality is to compare the Spanish case with other European countries. Once more, the results of that comparison indicate that inequality played a very important role in the evolution of Spanish social spending (Table 3.8). In fact, 52% of the difference between the levels of social spending in Spain and in the average of the countries in the sample by 1933 might be explained by the effect of inequality. The share of active population in agriculture and the elderly, on the other hand, explain between 7% and 14% of that difference, respectively, whereas democracy explains less than 2% and has actually a negative sign, because in 1933 Spain was more democratic than the average. In other words, the democracy variable helped Spain to converge with other countries.

In other words, according to those figures, it may be suggested that the level of Spanish social spending was lower by 1933 because it was less developed and younger than the average but, mainly, because it had a higher level of inequality. As might be expected, when the Spanish level of social spending is compared with that of more developed and older countries, such as France, both the percentage of active population in agriculture and the share of population over 65 increase their explanatory power. In addition, when the Spanish case is compared with countries that were less democratic in 1933, such as Italy, the degree of democracy explains a significant part of the difference among spending levels. Even in those cases, however, inequality still explains a very important share of the differences, and it reaches a very high relevance when the comparison is made with Finland, a country with similar levels of

²⁴ If those countries had been included, the average would have been slightly higher (46.64%).

industrialisation and ageing but much more egalitarian (the percentage of non family farms in Spain was 78%, whereas in Finland it was 40%).²⁵

Table 3.8. Explanatory factors of the differences among social spending levels 1933

(each country's level less Spanish level)

	Sample average	France	Italy	Ireland	Finland
Constant + Fixed Effects	0.63 (26.43)	-0.78 (-28.75)	-0.17 (-33.43)	0.86 (22.11)	0.95 (70.10)
Agriculture pop. (%)	0.17 (7.04)	0.54 (19.88)	-0.07 (-14.30)	-0.26 (-6.69)	-0.93 (-67.97)
GDP growth rate (5 years)	0.05 (1.89)	0.00 (0.01)	0.00 (-0.19)	-0.27 (-6.95)	-0.16 (-11.76)
Elderly	0.28 (11.74)	1.96 (72.24)	0.71 (139.08)	2.05 (52.65)	-0.06 (-4.73)
Democracy	-0.04 (-1.75)	0.03 (1.14)	-0.16 (-32.24)	0.01 (0.26)	-0.03 (-2.26)
Non family farms	1.31 (54.66)	0.96 (35.49)	0.21 (41.08)	1.50 (38.62)	1.59 (116.61)
Total predicted difference	2.40 (100)	2.71 (100)	0.51 (100)	3.89 (100)	1.36 (100)
Total actual difference	2.80	2.98	0.41	4.45	1.58

Note: calculated from Table 3.5, column 1.

These results suggest that, before the Civil War, Spain might have been trapped in an equilibrium situation with high inequality and low redistribution. It is difficult to know if the democratic explosion that took place during the Second Republic, together with the deep institutional changes that, as agrarian reform, were attempted during those years, could have changed the situation. However, the outcome of the Civil War contributed, without doubt, to perpetuate that equilibrium. As will be shown in the next Chapter, the Francoist dictatorship hindered the progress of social policy and enlarged the gap that existed between Spain and other European countries, in a process that was simultaneous with an increase in inequality, at least until the late 50s or early 60s (Prados de la Escosura, 2008; Guilera, 2011).

The following Chapter analyses the specific case of the process of development of unemployment insurance in Spain before the Civil War. The objective of that analysis is to observe in more depth the obstacles that the development of Spanish social policy

²⁵ Vanhanen (1997).

had to face, in the context of the interpretative model that has been suggested in this Chapter. By applying a similar reasoning to that used by Alesina and Drazen (1991) and Rodrik (1999) to explain why stabilisation policies are delayed in countries with high inequality, I suggest that inequality might have delayed the development of modern social policy in Spain by hampering consensus on the way it should be financed. This was clear both in the direct provision of social protection by the State, which was very limited, and in the slow development of social insurance. Thus, the State's spending in health and welfare always remained very low, and non-contributory benefit systems were hardly developed. Subsidies to large families during the 20s are almost the only exception in this regard.

Social insurance was also used, at least in part, as an alternative to direct provision, but also developed with difficulty. Except for accident compensation, all other insurances were established with some delay in comparison with the European average, and had a rather limited impact. As will be shown in the next Chapter, this might be explained by the opposition of small firms, which were predominant in Spain, but also because the State was reluctant to establish social insurance systems that might affect its financial situation, which reflects in turn the difficulties to reach agreements on social policy funding.

Appendix 3.1

Table A.3.1.1. Social transfers (as a % of GDP), 1880-1930

	1880	1890	1900	1910	1920	1930
Argentina	0	0	0	0	0	0
Australia	0	0	0	1.12	1.66	2.11
Austria	0	0	0	0	0	1.43
Belgium	0.17	0.22	0.26	0.43	0.52	0.56
Brazil	0	0	0	0	0	0
Canada	0	0	0	0	0.06	0.31
Denmark	0.96	1.11	1.41	1.75	2.71	3.11
Finland	0.66	0.76	0.78	0.9	0.85	2.97
France	0.46	0.54	0.57	0.81	0.64	1.05
Greece	0	0	0	0	0	0.07
Italy	0	0	0	0	0	0.08
Japan	0.05	0.11	0.17	0.18	0.18	0.21
Mexico	0	0	0	0	0	0
Netherlands	0.29	0.3	0.39	0.39	0.99	1.03
New Zealand	0.17	0.39	1.09	1.35	1.84	2.43
Norway	1.07	0.95	1.24	1.18	1.09	2.39
Portugal	0	0.12	0.1	0.09	0.42	0.35
Spain	0.36	0.43	0.36	0.33	0.27	0.49
Sweden	0.72	0.85	0.85	1.03	1.14	2.59
United Kingdom	0.86	0.83	1	1.38	1.39	2.32
United States	0.29	0.45	0.55	0.56	0.7	0.56

Sources: Lindert's web database. For more details see text. Figures on Portugal come from Valerio (2001) and Spanish figures are my own (for more details see notes on table 3.1).

Table A.3.1.2. Social spending (as a % of GDP), 1930 and 1933

	1930	1933
Australia	5.79	6.17
Belgium	1.83	5.85
Bulgaria	0.14	0.17
Canada	0.68	2.15
Czechoslovakia	2.91	4.72
Denmark	4.8	6.32
Finland	2.11	2.57
France	2.49	3.97
Germany	11.15	12.41
Hungary	1.88	1.61
Ireland	4.48	5.44
Italy	1.4	1.4
Japan	0.67	0.51
Netherlands	1.61	6.56
Poland	2.03	2.03
Portugal	0.35	0.58
Spain	0.48	1.05
Sweden	3.84	6.02
Switzerland	2.18	3.54
United Kingdom	6.52	7.7
URSS	1.81	2.55
Yugoslavia	0.07	0.14

Sources: see text.

Table A.3.1.3. Top income shares, 1880-1930

	1880	1890	1900	1910	1920	1930
Argentina						7.52
Australia					3.97	3.2
Canada					5.36	5.68
Finland					5.92	4.74
France			8	8	7.63	5.79
Japan	7.22	5.63	6.83	7.75	7.9	7.32
Netherland				8.63	8.92	6.47
Norway	7.89	7.71	6.59	8.03	6.19	4.35
New Zealand					3.13	2.6
Portugal						5.87
Sweden			8.66	8.11	5.23	4.82
United Kingdom				11.24	8.03	7.81
United States				8.62	5.37	6.4

Sources: Atkinson et al. (2009) and Guilera (2010) for Portugal.

Notes: Great Britain's figure for 1910 refers to 1913. US' figure for 1910 refers to 1913. Australia's figure for 1920 refers to 1921. New Zealand's figure for 1920 refers to 1921. Netherlands' figure for 1910 refers to 1914. Japan's figure for 1880 refers to 1886. Argentina's figure for 1930 refers to 1932. Sweden's figure for 1900 refers to 1903, and that of 1910 refers to 1911. Norway's figure for 1880 refers to 1875, that of 1890 refers to 1888, that of 1900 refers to 1902, that of 1910 refers to 1906, and that of 1930 refers to 1929. 1920's figure has been interpolated. Portugal's figure for 1930 refers to 1936. France's figures for 1900 and 1910 refer to 1905.

Capítulo 4

Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España: el caso del seguro de desempleo (1910-1936)

4.1. Introducción

La aparición de los seguros sociales en España se ha atribuido en buena medida al avance de la industrialización y al desarrollo de una ideología reformista entre la élite política; y, por supuesto, también se considera que la presión ejercida desde abajo por el movimiento obrero fue un factor decisivo¹. Desde este punto de vista se podría argumentar que si el movimiento obrero hubiese tenido mayor capacidad de movilización (antes de la I Guerra Mundial su influencia fue muy pequeña y la Dictadura de Primo de Rivera limitó considerablemente su margen de maniobra), y/o si hubiese existido una élite política más decididamente comprometida con la reforma social (como lo estuvo Bismarck, por ejemplo) entonces el seguro de paro, seguramente se hubiese implantado mucho antes en España.

Sin embargo, además de la capacidad de la clase obrera para arrancar reformas sociales o del compromiso de las élites políticas con las reformas *desde arriba*, la experiencia de otros países europeos sugiere que el desarrollo de la política social en sus etapas iniciales también dependió de la capacidad para formar acuerdos sobre la forma de financiar la política social. En países como Suecia o Dinamarca, por ejemplo, el desarrollo inicial de la política social fue posible gracias a la alianza que se estableció entre la socialdemocracia y los pequeños propietarios agrarios para financiar la política social mediante impuestos indirectos (Baldwin, 1990). Asimismo, en países como Alemania donde el desarrollo de la política social estuvo liderado *desde arriba*, la introducción de los seguros sociales se vio favorecida por la actitud de la gran empresa (que tenía gran peso en ese país), y que mostró mayor predisposición a hacer concesiones a los trabajadores y a participar en la financiación de los seguros sociales que la pequeña empresa intensiva en trabajo (Mares, 2003).

En este capítulo se sugiere que, en el caso de España, la desigualdad, y más concretamente la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, constituyó un obstáculo muy importante para la implantación del seguro de desempleo al

¹ A modo de ejemplo, sobre la aparición de los seguros sociales en España puede verse Castillo y Montero (2008), Cuesta (1988), Samaniego (1988), Martínez Quinteiro (1990), Montero (1988), Palacio (1988), Guillén (1990).

dificultar el tipo de acuerdos que en otros países hicieron posible el desarrollo de la política social. En España, en los años previos a la guerra civil, el desempleo era en gran medida un problema rural. Por tanto, los reformistas sociales españoles trataron de diseñar un esquema de seguro que no estuviese limitado únicamente a la industria. Sin embargo, cualquier proyecto de seguro obligatorio en la agricultura, además de algunos problemas técnicos, habría contado con la oposición de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños), que habría ayudado, a su vez, a fortalecer la oposición de la pequeña y mediana empresa industrial, que era mayoritaria en España.

Seguramente, esta previsible resistencia al seguro obligatorio (agravada por el problema del paro jornalero) ayuda a explicar porque los reformistas sociales se mostraron desde el principio partidarios del seguro voluntario. Ello habría permitido eludir, al menos parcialmente, la oposición de la pequeña empresa y de los propietarios rurales. Sin embargo, para ser efectivo a largo plazo, habría necesitado un volumen considerable de subvenciones públicas. No obstante, la concentración del desempleo en las zonas latifundistas y especialmente la desigualdad que existía en el campo español, hicieron poco viables acuerdos al estilo danés o sueco, para financiar la política social mediante aumentos de los impuestos indirectos. A ello habría que añadir la hostilidad que los grupos de renta alta mostraron ante los aumentos del gasto público y la fiscalidad progresiva. De ahí las resistencias que existieron incluso ante el seguro voluntario subvencionado.

En el próximo apartado se describe la aparición y el desarrollo del seguro de desempleo en el contexto internacional. En el apartado 4.3 se analiza la evolución del problema del desempleo en España a partir de los debates que se dieron en las Cortes antes de 1936 y de los estudios de algunos autores de la época. En el apartado 4.4 se describe el lento proceso de formación del seguro de desempleo en España. Se exponen los principales argumentos que los reformistas sociales del periodo utilizaron a favor del seguro voluntario, y se analizan detenidamente los debates que se dieron en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 y los que protagonizaron empresarios y trabajadores en el seno del INP entre 1919 y 1923. En el apartado 4.5 se desarrolla el argumento expuesto más arriba con el objetivo de identificar cuáles fueron los principales obstáculos a la introducción del seguro de desempleo en España. Finalmente, en el apartado 4.6 se resumen las principales conclusiones y se sugiere que muchos de los obstáculos que tuvo que afrontar el seguro de desempleo también condicionaron la evolución del seguro de pensiones de vejez y el seguro de enfermedad.

4. 2. El seguro de desempleo en el contexto internacional

Las primeras iniciativas que surgieron en Europa para crear sistemas públicos de protección contra el paro provienen del ámbito municipal. Según un estudio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT en adelante) publicado en 1929, las ciudades suizas de Berna (1893), San Galo (1895) y Basilea (1899) fueron pioneras en este sentido, aunque su ejemplo se difundió rápidamente fuera de sus fronteras, a ciudades alemanas como Colonia (1896). Sin embargo, el éxito de estas iniciativas fue limitado, al menos si lo comparamos con el que, poco después, tendría el llamado *sistema de Gante*, en alusión a la ciudad belga del mismo nombre que lo estableció en 1901, y que rápidamente se convirtió en un modelo para la mayoría de países europeos (Alber, 1987).

Cuadro 4.1. Años de introducción del seguro de desempleo en Europa (hasta 1949)

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

* Desde 1907 en Bélgica el Estado central empezó a subvencionar a los fondos de paro municipales (González y Oyuelos 1914), pero de forma intermitente. Hasta 1920 no se creó un verdadero sistema de *libertad subsidiada* a nivel estatal (Alber 1987).

Fuente: Flora (1983).

El modelo de Gante no era muy diferente de los que previamente se habían ensayado en las ciudades suizas y alemanas. Básicamente consistía en la creación de Cajas o Fondos de Paro municipales, financiados por el ayuntamiento, que concedían subvenciones a los sindicatos y asociaciones mutuas que ofrecían un seguro de paro a sus socios. Se trataba, por tanto, de un seguro voluntario subvencionado por los poderes públicos, donde la subvención pública iba destinada a aumentar las prestaciones que percibían los desempleados (dicha subvención oscilaba habitualmente entre un 50 y un 75 por ciento de las prestaciones percibidas por los desempleados). Tras el primer año de funcionamiento, la ciudad de Gante contaba ya con 13.000 asegurados frente al paro (OIT, 1929), lo que sin duda supuso un éxito considerable. Ello, a su vez, ayuda a explicar por qué varios países europeos no tardaron en copiar el

modelo de Gante, pero aplicándolo a nivel estatal en lugar de municipal. Los países pioneros en ese sentido fueron Dinamarca (1907), Francia (1905) y Noruega (1906), seguidos poco tiempo después por Holanda y Finlandia (véase cuadro 4.1), dando lugar a la aparición en Europa de los primeros sistemas públicos de protección contra el desempleo de ámbito estatal, financiados por el Estado, y basados, como hemos visto, en las subvenciones concedidas a los sindicatos y mutuas.

El verdadero impulso en materia de legislación contra el desempleo se produjo, sin embargo, después de la I Guerra Mundial, cuando la desmovilización de los soldados en el frente, la creciente movilización política de los trabajadores y las dificultades económicas del periodo de Entreguerras hicieron del desempleo un problema creciente. Dicho impulso vino, además, acompañado de un cambio en el modelo de seguro dominante ya que, desde entonces, la mayoría de países europeos optaron por crear sistemas de seguros obligatorios en lugar de voluntarios. El primer país en crear un seguro de este tipo fue el Reino Unido, gracias a la *Nacional Insurance Act* de 1911, y a partir de 1919 le siguieron Italia, Austria, Alemania, Polonia, Bulgaria y Yugoslavia (cuadro 4.1). A pesar de que hubo variaciones importantes entre las diferentes legislaciones nacionales, todos los sistemas de seguro obligatorio compartieron ciertas características comunes. La financiación dependía de las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores, más las subvenciones del Estado; y a diferencia del seguro voluntario (donde la gestión recaía sobre los sindicatos y mutuas), el seguro obligatorio era gestionado por el Estado a través de una Caja de Paro o algún otro organismo o agencia estatal especializada.

Las prestaciones tenían una duración limitada y un nivel máximo inferior al salario habitual. Para tener derecho a ellas era necesario un periodo mínimo de cotización previa, así como un periodo de carencia sin derecho a prestación desde el momento del despido. Los trabajadores en paro debían registrarse obligatoriamente en oficinas de colocación (vinculadas a las entidades aseguradoras) y aceptar el trabajo que allí les ofreciesen. Estas condiciones, sin embargo, no eran exclusivas de los sistemas de seguro obligatorio. En los sistemas de seguro voluntario, las prestaciones satisfechas por las entidades gestoras debían cumplir unas características similares (fijadas en cada caso por los poderes públicos) y en caso contrario se perdía el derecho a la subvención oficial (Alber, 1987; González y Oyuelos, 1914). El propósito de estas medidas era evitar problemas de *riesgo moral*, es decir, posibles abusos por parte de los trabajadores, que en el caso del seguro de desempleo fundamentalmente consistían

en la pasividad en la búsqueda de empleo, o la reanudación fraudulenta del trabajo sin dejar de percibir la prestación.

También era habitual que, tanto en los sistemas de seguro obligatorio como voluntario, el campo de aplicación del seguro estuviese limitado a los trabajadores con ingresos inferiores a un umbral determinado. En los sistemas obligatorios, además, el campo de aplicación solía estar limitado a los trabajadores asalariados de algunos sectores industriales. La ley británica de 1911, por ejemplo, instauró el seguro de desempleo únicamente en la construcción, la ingeniería mecánica, la metalurgia, la construcción de vehículos y la serrería, aunque la ley de 1920 amplió el seguro al resto de sectores industriales (Hellwig, 2005). Especialmente habitual era la exclusión de los trabajadores del campo, los pescadores, el servicio doméstico y los trabajadores independientes. En algunos países se excluía también a los trabajadores intelectuales y artistas, los aprendices y los empleados de cuello blanco; y normalmente el seguro obligatorio no cubría el desempleo estacional. En los sistemas de seguro voluntario, en cambio, no se establecían limitaciones en ese sentido. Como el Estado se limitaba a financiar a los sindicatos o mutuas que cubrían el riesgo de desempleo, esta era una tarea que se asignaba implícitamente a dichas organizaciones (INP, 1928a, 1928b).

Cuadro 4.2. Tasas de cobertura del seguro de desempleo en 1936

	Forma de seguro	Asegurados	Tasa de cobertura (% población activa)
Francia	Voluntario	215.000 *	1% *
Noruega	Voluntario	70.000	6%
Dinamarca	Voluntario	432.000	24%
Bélgica	Voluntario	915.000	23%
Finlandia	Voluntario	31.000	2%
Suiza	Voluntario	551.000	28%
Reino Unido	Obligatorio	14.285.000	63%
Irlanda	Obligatorio	411.000	31%
Italia	Obligatorio	5.000.000 *	28% *
Austria	Obligatorio	780.000	24%
Alemania	Obligatorio	12.803.000	38%

* Las cifras hacen referencia al año 1933.

Fuente: Flora (1983).

En el cuadro 4.2 se puede observar que, en líneas generales, todos los países con seguro obligatorio tenían tasas de cobertura elevadas. En cambio, entre los países que habían optado por el seguro voluntario se aprecian diferencias importantes. Algunos de ellos, como Francia y Finlandia, tenían porcentajes de asegurados realmente bajos. En cambio, otros países como Dinamarca, Bélgica o Suiza, presentaban resultados similares a los de aquellos que, como Italia o Austria, habían optado por introducir un

sistema de seguro obligatorio, aunque sin tanto éxito como el Reino Unido o Alemania. Por otro lado, en los países donde el seguro voluntario había tenido más éxito, éste podía tener un coste para el Estado tan elevado como el seguro obligatorio. Por ejemplo, en 1950 (primer año para el que existen cifras fiables en ese sentido) las aportaciones del Estado danés a su esquema de seguro voluntario fueron superiores (en porcentaje sobre el PIB) a las aportaciones que Alemania y el Reino Unido hicieron a sus esquemas de seguro obligatorio².

Según Mares (2003) los esquemas de seguro obligatorio se establecieron con más facilidad en los países, como Alemania, donde predominaba la gran empresa intensiva en capital. En cambio, en los países como Francia, donde la pequeña empresa intensiva en trabajo tenía más preponderancia, normalmente se optó por sistemas de seguro voluntario subvencionado. El motivo es que las grandes empresas fueron menos reacias a las cotizaciones obligatorias. De hecho, muchas de ellas acostumbraban a crear sus propias cajas de seguro, de forma que la introducción del seguro obligatorio no supuso un cambio sustancial. En una línea similar, Hellwig (2005) sostiene que la ley británica de 1911 estaba limitada a un reducido número de industrias porque únicamente en las industrias intensivas en capital, los empresarios estuvieron dispuestos a aceptar el seguro obligatorio. En cambio, en las industrias intensivas en trabajo los empresarios se mostraron mucho más reacios al seguro obligatorio.

Este tipo de argumentos se han aplicado también al resto de seguros sociales. Ullman (1981), por ejemplo, explica que las grandes empresas alemanas fueron un poderoso grupo de presión a favor del seguro obligatorio de accidentes. Muchas de ellas ya habían establecido previamente seguros a escala de empresa y vieron en la nueva legislación una forma de perjudicar a sus competidores más pequeños. Sin embargo, sería erróneo sacar la conclusión de que el papel de los pequeños empresarios consistió simplemente en oponerse a los planes de seguro obligatorio. En Alemania, por ejemplo, las empresas exportadoras (que no podían repercutir fácilmente los costes del seguro sobre los consumidores), la pequeña empresa y las empresas intensivas en trabajo apoyaron los planes iniciales de Bismarck de subvencionar el seguro de accidentes de

² Las aportaciones del Estado se han calculado a partir de Korpi y Palme (2007) que ofrecen información sobre la forma de financiación de los seguros sociales. Distinguen entre las aportaciones de los asegurados, las aportaciones de los empleadores, las aportaciones del Estado y otras formas de financiación. En 1950, las aportaciones del Estado sobre el total de ingresos en Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña fueron un 58%, un 50% y un 26% respectivamente. No tenemos datos sobre el volumen de ingresos de los programas de seguro de desempleo en esos países, pero sí que podemos saber el gasto en prestaciones de desempleo gracias a Flora (1986). Éstas representaron un 0,74% del PIB, un 0,37% del PIB y un 0,28% del PIB respectivamente. Por tanto, el nivel estimado de las aportaciones del Estado en Dinamarca fue un 0,43% del PIB (0,58 x 0,74), en Alemania un 0,18% del PIB, y en Gran Bretaña un 0,07% del PIB. (Las cifras de PIB se han tomado de las Penn World Tables version 6.2).

trabajo, aunque finalmente se impusieron los planes de la gran empresa, que excluían los subsidios estatales.

Más interesantes son los casos de Dinamarca y Suecia, donde la alianza que se dio entre los pequeños propietarios agrarios y los trabajadores industriales para financiar la política social mediante impuestos indirectos hizo posible la aparición de los primeros sistemas de pensiones universales no contributivos (Baldwin, 1990). El hecho de que esos sistemas fuesen universales y no estuviesen restringidos a los trabajadores industriales fue clave para asegurar el apoyo de los agricultores pequeños y medianos, que a menudo se veían excluidos de la beneficencia tradicional. Por otro lado, los pequeños propietarios agrarios, cuyas explotaciones eran intensivas en trabajo y en muchas ocasiones estaban orientadas a la exportación, se mostraron contrarios a los seguros sociales obligatorios, que habrían aumentado considerablemente los costes de producción. Por tanto, era necesario diseñar algún tipo de sistema de financiación vía impuestos. En el caso danés, además, la carga fiscal se trasladó (parcialmente) de los impuestos sobre la tierra a los impuestos sobre el consumo. De esta forma, los propietarios agrícolas tuvieron la percepción de que no serían perdedores netos con la política social y apoyaron el proyecto de pensiones³.

Los trabajadores industriales, por su parte, aceptaron los impuestos indirectos y renunciaron a que los empresarios pagasen cotizaciones sociales obligatorias para poder contar con el apoyo de los trabajadores independientes, especialmente los agricultores pequeños y medianos, que en aquel momento constituían la mayoría de la población. Estos ejemplos muestran que, si bien es cierto que la presión del movimiento obrero fue muy importante para explicar la aparición de la política social (como sostienen Korpi, 1983 y Esping-Andersen, 1985), las alianzas y el papel desempeñado por otros grupos sociales también fueron muy importantes, especialmente para determinar la forma que finalmente adoptó dicha política.

³ En Dinamarca la beneficencia tradicional se financiaba a nivel municipal mediante impuestos sobre la tierra, y los propietarios agrícolas normalmente no tenían acceso a las prestaciones, que iban destinadas sólo a los pobres. Sin embargo, tras la creación del nuevo sistema universal de pensiones los propietarios agrícolas ganaron acceso a las prestaciones y el Estado central pasó a reembolsar a los ayuntamientos el 50% de los gastos, para lo que introdujo un nuevo impuesto sobre el consumo de cerveza (Baldwin, 1990).

4.3. La atención pública al problema del desempleo en España, 1890-1936

En el periodo anterior a la Guerra Civil apenas existen cifras fiables de paro. La única excepción en ese sentido son las estadísticas publicadas por la *Oficina Central de Colocación Obrera y Defensa contra el Paro* a partir de 1933, pero cubren un periodo de tiempo muy corto⁴. Sin embargo, a partir de los debates parlamentarios y de las políticas aplicadas podemos saber, o como mínimo aproximarnos, a la atención que los poderes públicos destinaron al problema del paro. De forma indirecta, también podemos tratar de averiguar sobre qué sectores éste tuvo más incidencia. En muchas ocasiones, el problema del desempleo se identifica con las sociedades industriales. En España, sin embargo, los orígenes de la preocupación pública por este problema se encuentran en la agricultura. La primera medida legal aprobada explícitamente para intentar paliar los efectos del desempleo parece ser el Real Decreto de 1890 sobre Cámaras Agrícolas, donde se autorizaba a dichos organismos a crear oficinas de colocación para los trabajadores rurales.

Sin embargo, si tuviésemos que buscar una fecha en la que el desempleo acaparó como nunca antes la atención pública, seguramente serían los años 1905 y 1906, cuando “*la terrible crisis por que atravesaron las provincias andaluzas (...) dio margen también a interesantes debates en las Cortes*” (González y Oyuelos, 1914; p. 373). La respuesta del gobierno ante esta situación consistió en destinar una gran cantidad de recursos a la promoción de obras públicas para combatir el desempleo. Según González y Oyuelos (1914), en 1905 se concedió un crédito extraordinario al Ministerio de Agricultura (Real Decreto de 20 de julio de 1905) para la ejecución de obras y caminos vecinales “*a fin de aliviar las necesidades de subsistencia de la clase obrera*”, y en 1906 (Real Decreto de 9 de febrero) se dispuso que la División de Trabajos hidráulicos del Guadalquivir emprendiese diversos proyectos de riego para dar empleo a los obreros sin trabajo.

⁴ Balcells (1971) considera que son las primeras estadísticas sobre paro “dignas de crédito” (p.136). La ausencia de cifras fiables sobre el paro antes de la Guerra Civil también queda de manifiesto en el hecho de que, en las Estadísticas Históricas de España, Nicolau (2005) no menciona la existencia de ninguna fuente fiable sobre el nivel de desempleo en ese periodo (ver pp. 113-115).

Cuadro 4.3. Intervenciones en el Parlamento relacionadas con el problema del paro (1907-1923)

Fecha	zona	asunto	Ministerio al que se solicita intervención	causa
15/06/1907	Salamanca	obras públicas	Fomento	
17/06/1907	Salamanca	obras públicas	Fomento	filoxera
23/07/1907	Badajoz	obras públicas	Fomento	mala cosecha
10/04/1908	Burgos	obras públicas	Fomento	filoxera
05/11/1908	Cáceres	obras públicas	Fomento	mala cosecha
12/03/1909	Cádiz	obras públicas	Fomento	
22/10/1909	Alicante	obras públicas	Fomento	
01/07/1910	Valencia y Alicante	obras públicas	Fomento	filoxera
03/12/1910	Zaragoza	obras públicas	Fomento, Educación y Guerra	
07/12/1910	Zaragoza	obras públicas	Fomento	
08/02/1912	Cádiz	obras públicas	Gobernación	
08/02/1912	Cádiz	obras públicas	Gobernación y Fomento	
13/05/1912	Almería	obras públicas	Fomento	sequía
13/05/1912	Murcia	obras públicas	Fomento	sequía
13/05/1912	Levante	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13/05/1912	Castellón	obras públicas	Fomento	sequía
13/05/1912	Almería y Murcia	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13/05/1912	Murcia	condonación contribución territorial	Hacienda	sequía
13/05/1912	Albacete	obras públicas (hidráulicas)	Fomento	sequía
13/05/1912	Murcia	obras públicas	Fomento	sequía
11/10/1916	Badajoz	obras públicas	Gobernación y Fomento	
12/10/1916	Levante	obras públicas	Fomento	
13/10/1916	Cáceres	obras públicas	Fomento	
31/01/1917	Cádiz	obras públicas	Gobernación	paralización faenas agrícolas por inundaciones
12/02/1917	Madrid	obras equipamientos públicos (hospitales etc.)	Gobernación	
15/02/1917	Castellón	obras públicas	Fomento	
25/06/1918	Madrid	Urbanización extrarradio	Gobernación	
26 y 27/11/1918	Conjunto del Estado	debates sobre política contra el paro: seguro de paro, oficinas de colocación y obras públicas	Gobernación y gobierno en general	
07/08/1919	Madrid	Urbanización extrarradio	Fomento	
08/03/1921	Asturias	obras públicas	Fomento	
14/04/1921	Puertollano y Almadén	obras públicas	Fomento	baja de los precios del carbón
08/06/1921	Linares, Cartagena y Asturias	obras públicas	Fomento	
08/06/1921	Lorca	obras públicas	Fomento	
19/04/1922	Puertollano	obras públicas	Trabajo	
30/05/1922	Badajoz	obras públicas	Fomento	sequía y plaga de langostas
19/07/1922	Oviedo	obras públicas	Fomento	
11 y 12/07/1923	Madrid	urbanización extrarradio	Trabajo	
23/07/1923	Vilafranca del Penedès	obras públicas	Fomento	

Fuente: elaboración propia a partir de los Diario de Sesiones de los días citados

En los años posteriores se repitieron numerosas intervenciones en el Congreso sobre el tema del paro. Como se muestra en el cuadro 4.3, en los cerca de quince años van desde la legislatura de 1907-1908 a la de 1923, la mayoría de intervenciones fueron destinadas a solicitar la ejecución de obras públicas para aliviar las consecuencias del desempleo. Los ruegos iban, en su mayoría, destinados al Ministro de Fomento, aunque algunos de ellos fueron dirigidos al Ministro de Gobernación, lo que pone de manifiesto la función de mantenimiento del orden público que se le asignaba a este tipo de medidas. Normalmente procedían de provincias como Salamanca, Cáceres, Badajoz, Cádiz o Almería, donde había predominio del latifundio y cultivos de secano, y era habitual el paro estacional, aunque también existen ejemplos de otras áreas como Zaragoza, Levante o Madrid. Normalmente, el objetivo era solucionar un problema coyuntural, pero era habitual que los diputados justificasen sus peticiones insistiendo en las deficiencias y el mal estado de la red de carreteras y otras infraestructuras. En algunas ocasiones, debido a su importancia estratégica, también se solicitaron obras hidráulicas que permitiesen modificar los cultivos y aportar una solución de largo plazo al problema del desempleo, pero fueron algo menos numerosas que las anteriores. En las respuestas de los Ministros, que acostumbraban a ser muy cordiales, normalmente se aseguraba que se tendría en cuenta la petición pero no se hacía referencia a medidas concretas. Por tanto, a partir de la información consultada, no se ha podido saber si estas peticiones se tradujeron finalmente en alguna actuación por parte del gobierno.

También se dieron casos en que el objetivo de las solicitudes era paliar los efectos sobre el empleo de plagas como la langosta o la filoxera y fenómenos climatológicos adversos. Sin embargo, el aspecto que es más importante señalar es que antes de la I Guerra Mundial todas las solicitudes de obras públicas en el Parlamento hacían referencia al desempleo en la agricultura (ya fuese estacional o provocado por condiciones climáticas adversas). En cambio, después del conflicto bélico muchas de las intervenciones hacían referencia al desempleo provocado por las crisis mineras en sitios como Asturias, Puertollano, Almadén, Linares o Lorca. Todas ellas eran zonas carboneras (excepto Lorca que tenía minas de azufre) que tras el fin de la I Guerra Mundial vieron como se reducían sus exportaciones y sus productos dejaban de ser competitivos en el mercado internacional. También aparecieron referencias al desempleo en la ciudad de Madrid, al que debió contribuir el aumento de población experimentado por la ciudad como consecuencia de los movimientos migratorios que tuvieron lugar desde los años de la I Guerra Mundial, y para el que los socialistas propusieron como solución en varias ocasiones la urbanización del extrarradio “*para*

*que los trabajadores tengan durante unos cuantos años ocupación útil, no ocupación de limosna, para que estén viendo cómo unos cuantos trabajan en tanto que otros tienen que mirar porque no hay herramientas*⁵.

Parece, por tanto, que únicamente después de la I Guerra Mundial el desempleo urbano se convirtió en un problema político, rompiendo el protagonismo que hasta ese momento había tenido en ese ámbito el sector agrario. Por otro lado, la intensidad del problema en los años de la guerra y de la inmediata postguerra hace pensar que la extensión del desempleo tuvo una influencia mayor de la que habitualmente se le atribuye en la explosión de conflictividad social de los años 1917-1923. Normalmente, ésta se vincula con la crisis política de la Restauración, la elevada inflación del periodo, o el efecto contagio de la Revolución Rusa (Malefakis, 1971; Carreras y Tafunell, 2003). Sin embargo, aunque el PIB per cápita español no experimentó ninguna caída sustancial durante los años de la I Guerra Mundial⁶, el impacto tan diferente que la guerra provocó, a través del sector exterior, sobre los distintos sectores de la economía debió causar efectos fuertemente desestabilizadores sobre el mercado de trabajo. En este sentido, en una interpelación que el partido socialista presentó en noviembre de 1918 en que se trataban un buen número de temas de carácter laboral⁷, Largo Caballero mostró una preocupación especial tanto por la inflación como por el paro, considerando que éstos habían sido los detonantes de la intensa conflictividad social del periodo:

*“entre los varios asuntos que yo he de tratar (...) hay dos que son de gran importancia y deseamos que el Sr. Ministro de la Gobernación, en nombre del Gobierno, nos diga qué criterio tiene y qué es lo que promete hacer sobre ellos; me refiero a dos asuntos que fueron causa y origen de todo el movimiento obrero producido desde 1916 hasta la huelga de agosto [de 1917]: la carestía de las subsistencias y la crisis de trabajo”*⁸

De hecho, meses antes, en junio de 1918, el diputado socialista ya había llamado la atención al gobierno sobre el problema del paro:

⁵ Diario de Sesiones, Congreso 7 de agosto de 1919.

⁶ Véase Prados de la Escosura (2003).

⁷ Entre los temas tratados por el diputado socialista se encuentran: la Ley de Accidentes de Trabajo y su ampliación a los trabajadores del campo, el proyecto de ley sobre contrato de trabajo, el trabajo nocturno en la panadería, el código minero, la reglamentación del trabajo a bordo de buques mercantes, la regulación del trabajo a domicilio, los seguros sociales y la represión gubernamental de las luchas sociales, entre otros. Véase Diario de Sesiones Congreso 26 de noviembre de 1918.

⁸ Diario de Sesiones Congreso 26 de noviembre de 1918.

*“bien está que se haga todo lo que se pueda para resolver cuanto se refiere a la carestía de las subsistencias; pero, si no hay trabajo, por muy baratas que las subsistencias estén y por mucho que se haya evitado su alza, los que no trabajan no las podrán adquirir”*⁹

En el mismo sentido, durante este periodo se produjo un aumento significativo de las demandas de los trabajadores relacionadas con el desempleo. En noviembre de 1918 el PSOE acordó en su XI Congreso pedir a los poderes públicos la creación de un seguro de desempleo y, poco después, Largo Caballero intervino en el Parlamento solicitando al Gobierno la implantación, entre otros, de dicho seguro: *“ese proyecto de ley [de retiro obrero], como el del seguro de maternidad y el de seguro contra el paro, conviene que cuanto antes se traigan aquí”*¹⁰.

En 1918, el XIII Congreso de la UGT aconsejaba a sus secciones crear Cajas contra el Paro, y entre las reivindicaciones del 1º de mayo de ese mismo año se incluía la *“realización de obras que ocupen a todos los trabajadores parados”*. Al año siguiente, en el Congreso de la Comedia de 1919, la CNT decidió incluir entre sus reivindicaciones la creación de un seguro de paro, y la UGT hizo lo mismo en el congreso de 1922 (Cuesta, 1988). Incluso en 1925, tras dos años de Dictadura, Largo Caballero insistía en que *“en el seno de millares de familias de obreros, la crisis del trabajo y la carestía de la vida es el problema que más preocupa”*¹¹.

En los años de la II República el problema del desempleo volvió a cobrar gran protagonismo. En la primera legislatura el paro en la agricultura fue el que captó la mayor parte de la atención política. Durante el periodo republicano se aprobaron sin apenas debate el seguro voluntario de desempleo y la creación de un sistema estatal de oficinas de colocación; pero los mayores esfuerzos en la lucha contra el paro se concentraron una vez más en la ejecución de obras públicas. Una de las medidas más importantes en ese sentido fue la Ley de agosto de 1931, por la que se aprobó un *Plan de Obras Públicas de ejecución inmediata en Andalucía, Murcia, Extremadura y La Mancha* que tenía como objetivo *“dar trabajo a numerosos obreros”* mediante la ejecución de obras. Para ello se presupuestaron más de 300 millones de pesetas que deberían repartirse a lo largo de toda la legislatura. Las provincias que podían beneficiarse de dicho plan eran: Albacete, Almería, Badajoz, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Murcia y Sevilla.

⁹ Diario de Sesiones Congreso 25 de junio de 1918.

¹⁰ Diario de Sesiones Congreso 26 de noviembre de 1918.

¹¹ Largo Caballero (2003).

Aunque en ningún momento se hizo explícito el criterio que se siguió para hacer esta clasificación, parece evidente que se optó por limitar la aplicación de la ley a las provincias latifundistas, lo que pone de manifiesto que el foco de atención en esos años fue el desempleo agrícola. De hecho, diversos estudios de la época coincidían en señalar que el problema del desempleo en España era fundamentalmente un problema agrario, para el que proponían la realización de obras hidráulicas que permitiesen intensificar los cultivos y aumentar la demanda de trabajo. Además, se pensaba que ello ayudaría a evitar el desempleo en la ciudad que, al menos en Madrid, se asociaba con la inmigración de campesinos sin trabajo (Carbajosa, 1932; Priego, 1934).

Durante la segunda legislatura se aprobaron planes de obras públicas similares, pero no se establecieron restricciones geográficas, de forma que cualquier provincia podía beneficiarse de las ayudas, independientemente de si tenía carácter agrícola o industrial. Zonas mineras como Asturias, por ejemplo, se beneficiaron de las ayudas mencionadas¹². Esto es coherente con la incidencia creciente del desempleo durante la crisis de los años 30. Testimonio de ello son las palabras de Mariano Rubió Tudurí (diputado de la Esquerra Republicana de Catalunya y, por tanto, proveniente de una zona industrial) quien, refiriéndose al problema del paro, señaló en 1934 que “*no hay en España otro problema más urgente*”¹³. No obstante, todo parece indicar que el desempleo continuó estando principalmente localizado en la agricultura (Balcells, 1971; Comín, 1987).

4. 4. Los orígenes del seguro de desempleo en España

4.4.1. El reformismo social: propuestas de lucha contra el paro (1910-1917)

Como se vio anteriormente, antes de la I Guerra Mundial fueron habituales las intervenciones periódicas en el Parlamento solicitando la ejecución de obras públicas para combatir el desempleo, y ésta fue, de hecho, una medida ampliamente utilizada en muchos ayuntamientos. Sin embargo, los reformistas sociales del periodo no las vieron con buenos ojos¹⁴. Consideraban que eran un mecanismo ineficaz y caro que no

¹² Véase el ruego del señor Pedregal en el Diario de Sesiones del Congreso, 27 de mayo de 1936.

¹³ Diario de Sesiones, Congreso, 17 de mayo de 1934.

¹⁴ Por reformismo social nos referimos al amplio movimiento favorable a la intervención del Estado que se gestó durante el periodo de la Restauración y que tiene sus orígenes en el krausismo, el catolicismo social y

solucionaba el problema. En palabras del Vizconde de Eza, presidente de la *Sociedad Española para el Estudio del Problema del Paro*, éstas no eran más que “*un verdadero reparto de limosnas, que no a otra cosa quedan reducidas, en último término, esas obras públicas (...) remedios de momento a los cuales se acude para evitar una cuestión de orden público*” (Eza, 1910; p.10).

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

En cuanto al seguro, se consideraba que éste era el mejor mecanismo para ofrecer protección frente a las situaciones de paro y garantizar unos ingresos mínimos. Las palabras de Adolfo Buylla (1910, p. 69) son un ejemplo elocuente, en ese sentido, cuando afirmaba que el seguro de desempleo se encargaría de: “*garantizar al obrero que no sería víctima de la necesaria consecuencia de la presente organización social de la industria, las tremendas crisis periódicas y las más terribles todavía sobrevenidas de pronto (...). Será este seguro (...) el mejor y más eficaz antídoto contra la miseria involuntaria*”. Además, se consideraba que el seguro tenía la ventaja de implicar a los propios afectados en la solución del problema, mediante las cuotas que debían aportar.

Los primeros debates oficiales sobre el seguro de desempleo se iniciaron en marzo de 1910, poco después de la Semana Trágica de Barcelona, cuando el gobierno aprobó un decreto que encargaba al INP la preparación de un anteproyecto de ley para organizar un seguro de desempleo. Desde el principio, los reformistas sociales en

el conservadurismo canovista. De alguna manera este movimiento acabaría institucionalizándose con la creación de la Comisión de Reformas Sociales, y especialmente con la creación del Instituto de Reformas Sociales. Para una visión de conjunto puede verse, por ejemplo, Palacio (2004) y Montero (1988).

España se mostraron más partidarios del seguro voluntario, basado en el modelo de Gante, que del seguro obligatorio. Las principales ventajas técnicas que atribuían al seguro voluntario eran las siguientes:

1) los principales problemas de *riesgo moral* asociados al seguro de paro son la pasividad en la búsqueda de empleo y la reanudación fraudulenta del empleo sin dejar de percibir la prestación. Para evitarlos se podían utilizar incentivos económicos (estableciendo prestaciones inferiores al salario habitual con una duración limitada) y organizar un servicio de colocación y otro de inspección. Los reformistas sociales del periodo pensaban que el seguro voluntario sería más eficiente a la hora de organizar dichos servicios porque “*los miembros del sindicato o sociedad serán inspectores celosísimos, en su propio interés, de las causas que motiven el paro de sus compañeros*” (González y Oyuelos, 1914; p. 267). En cambio, pensaban que el seguro obligatorio tendría más dificultades porque “*por muy inteligentes y celosos que sean los empleados municipales nunca podrán combatir [la] simulación [del paro involuntario]*” (Eza, 1913; p. 32).

2) para calcular la prima de riesgo de cada trabajador era necesario disponer de información sobre la probabilidad de caer en el paro y permanecer en él. Los reformistas sociales del periodo pensaban que el coste administrativo de obtener dicha información sería muy elevado en el caso del seguro obligatorio. En cambio, pensaban que este problema quedaba atenuado en el caso del seguro voluntario porque los trabajadores acostumbraban a agruparse en sindicatos profesionales y el riesgo de paro estaba muy relacionado la profesión.

3) por último, y lo que seguramente es más importante, los reformistas sociales del periodo apoyaron el seguro voluntario bonificado por su simplicidad administrativa. Independientemente de si realmente era más eficiente que el seguro obligatorio, el seguro voluntario dejaba todas las tareas de gestión (inspección, recaudación de cuotas, pago de prestaciones etc.) en manos de las mutuas y sindicatos, lo que a su vez permitiría aliviar “*de manera eficaz las cargas del Estado*” (González y Oyuelos, 1914; p. 267). En cambio, el seguro obligatorio era “*un mecanismo burocrático absorbente y monstruoso*” (González y Oyuelos, 1914; p. 230) con un coste elevado para el Estado.

Junto a estos argumentos de carácter técnico (o pretendidamente técnicos), también se utilizaron otros donde la huella del liberalismo, ideología dominante del

momento, es más evidente. Así, en contra del seguro obligatorio se dijo que vulneraba la libertad contractual y que no fomentaba el espíritu de ahorro, ya que “*con sus retenciones automáticas sobre el salario (...) no exige al asegurado ningún espíritu de ahorro*” (Eza, 1914; p.43). El principal argumento utilizado en los foros internacionales a favor del seguro obligatorio era que éste podía garantizar la cobertura de los trabajadores más pobres, con poca capacidad de ahorro. No obstante, los reformistas españoles estaban convencidos de que la subvención del Estado sería suficiente para garantizar unos niveles mínimos de protección¹⁵. Como veremos a continuación, únicamente en periodos de intensa conflictividad social se mostraron partidarios del seguro obligatorio.

4.4.2. De la Conferencia de Seguros Sociales (1917) al proyecto Chapaprieta (1923)

En 1917, en medio de un intenso clima de conflictividad social, el gobierno organizó una Conferencia de Seguros Sociales que tenía como objetivo estudiar “*los medios más adecuados para la implantación de los Seguros Sociales con carácter obligatorio, en la forma gradual que sea garantía de su eficacia*”¹⁶. En ella se planteó por primera vez la conveniencia del seguro de paro obligatorio. Sin embargo, aunque fueron pocos los participantes que cuestionaron su necesidad, parece que todos ellos coincidían en que no era posible instaurarlo de forma inmediata. Tanto en la ponencia original como en el debate posterior se insistió en que debía avanzarse hacia la obligatoriedad “*con mucha parsimonia*”¹⁷. Como principales argumentos se dijo que no existían estadísticas adecuadas sobre el riesgo de paro que permitiesen organizar un seguro obligatorio, y que no era conveniente destruir las pocas organizaciones mutuas y/o sindicatos que ofrecían dicho seguro. Por todo ello se propuso crear un sistema de seguro voluntario subvencionado (o de *libertad subsidiada* como se le llamaba en la época) como paso previo al seguro obligatorio. Así, en las conclusiones finales de la Conferencia se acordó que:

“Atendiéndose a la realidad española, que acusa un estado embrionario de la previsión contra el paro, a la conveniencia de no desmoronar lo poco

¹⁵ Según Louis Varlez, con la ayuda de las subvenciones oficiales: “*no solo los miembros de esas Cajas (...) aumentarían el importe de sus cuotas; no solo crecería también considerablemente el número de los individuos de estas Cajas, sino que de todas partes se verían surgir de pronto nuevas Cajas*” (Varlez, citado en González y Oyuelos, 1914; p.266).

¹⁶ Artículo 1º RD de 29 de julio de 1917.

¹⁷ Intervención de Moragas Martínez citada en las actas de debates de la Conferencia (INP, 1917; p. 66). En una línea similar puede verse también la intervención de González Rojas y la réplica de Ricardo Oyuelos.

estatuído, sino al contrario, alentarlo y procurar el nacimiento de nuevas energías, y habida cuenta de la falta actual de elementos técnicos para una orientación definitiva, se considera lo más factible la constitución inmediata de un Fondo Nacional de Bonificaciones [con el que subvencionar a las mutuas que cubran el riesgo de desempleo], (...) durante un periodo determinado (dos años), sirviendo de base la experiencia (...) para preparar, en otro plazo también determinado (un año), la implantación del seguro social [obligatorio].”¹⁸

Visto en perspectiva, estos argumentos parecen poco convincentes. En el caso de los accidentes de trabajo, por ejemplo, el seguro entró en funcionamiento sin tener estadísticas previas. De hecho, las primeras estadísticas fiables en España se construyeron, en parte, precisamente para satisfacer las demandas de información generadas por la introducción del seguro. Por otro lado, si se temía que el seguro obligatorio desincentivase el seguro voluntario se podría haber hecho como en Inglaterra donde, tras la Ley de 1911, además de crear el seguro obligatorio se concedieron subvenciones a los sindicatos y mutuas que cubrían el riesgo de paro. De hecho, más que una voluntad real de crear rápidamente el seguro obligatorio, parece que lo que realmente se pretendía hacer era abrir un debate más o menos sincero sobre el tema. De esta forma se pretendía apaciguar los ánimos de los trabajadores, pero sin alarmar a los empresarios y a los grupos potenciales opositores del proyecto en general. Por eso se reconoció la conveniencia del seguro obligatorio, pero sin adquirir compromisos firmes.

De hecho, en el decreto que convocaba la conferencia se decía explícitamente que uno de los objetivos era diseñar un plan para implantar el seguro obligatorio que tuviese en cuenta “*la resistencia económica de los elementos sociales que lo han de soportar*”¹⁹. En los debates que se dieron en la Conferencia sobre la forma de financiación del seguro, los representantes de la patronal se mostraron contrarios al seguro obligatorio por considerar que éste implicaba “*una carga para la industria, [que además era] injusta*”²⁰. Frente a estas críticas se hizo referencia a un vago concepto de *responsabilidad colectiva* para justificar las cotizaciones obligatorias de los empresarios. Se dijo que si bien es cierto que, aparentemente, no existía ninguna responsabilidad individual del empresario (como la que existía en el seguro de

¹⁸ INP (1917), p.4.

¹⁹ Real Decreto de 29 de julio de 1917, convocando la Conferencia, exposición.

²⁰ Intervención de Iranzo, representante de la patronal, citada en las actas de la Conferencia (INP, 1917; p. 67).

accidentes), ni ningún lazo que lo uniese con el trabajador en paro (como el que existía, por ejemplo, en el seguro de enfermedad); sí que existía un *riesgo colectivo de la industria*, debido a la forma en que estaba organizado el mercado de trabajo. Por tanto, no se debía “*considerar al patrono aisladamente, sino que hay que ver, en esta materia del paro, a la industria toda, en relación con los obreros*”²¹. Aunque dicho concepto de *riesgo colectivo* no se definió con precisión, parece que los reformistas del periodo pensaban en algo similar a lo que hoy llamaríamos fallos de mercado (aunque se trataba de un concepto muy vago, poco elaborado formalmente).

Para justificar el seguro obligatorio también se hizo referencia a las ventajas potenciales que podía implicar para los empresarios. Así, se dijo que éste podía ayudar a evitar que “*la emigración (...) provoque una falta de mano de obra*”²², y que podía contribuir a solucionar el “*grave problema de la lucha de clases, el cual acarrea a la industria incalculables perjuicios, [por lo que] bueno es que esta ponga algo de su parte*”²³. Sin embargo, una de las conclusiones más interesantes de la Conferencia es la secuencia temporal que se propuso para introducir la obligatoriedad de la participación empresarial en la financiación del seguro:

*“deberá procederse, sin embargo, con mesura y parsimonia en el desarrollo de la obligación respecto a los patronos, habida cuenta de la potencialidad económica de cada industria o clase de trabajos, aplicándolo en primer término, [únicamente] a la industria en grande o a determinados ramos, aprovechando las enseñanzas de tal aplicación para extenderlas a los demás, particularmente a los patronos en pequeño, sobre todo en lo que afecta a la agricultura, y siempre sobre la base de la agrupación u organización corporativa de la industria, o, al menos, de su agrupación en mutualidades, excluyendo la obligación o responsabilidad individual”*²⁴.

Todo ello revela, en primer lugar, que no todos los sectores empresariales debieron de tener la misma actitud ante el seguro obligatorio. Parece que la resistencia fue mayor entre los empresarios pequeños y medianos, o como mínimo eso es lo que esperaban los participantes en la Conferencia. Por eso se propuso introducir el seguro primero en la gran industria y, seguramente por eso también, se propuso expandir la

²¹ Intervención de Ricardo Oyuelos, actas de la Conferencia (INP, 1917; p. 68).

²² *Ibíd.*, p. 64

²³ *Ibíd.*, p. 68.

²⁴ INP (1917), p.3.

obligatoriedad sobre *la base de la agremiación*. Aunque en ningún momento se hizo explícito en que consistía exactamente dicha *agremiación*, parece que se tenía en mente un diseño institucional que permitiese cierta redistribución inter-empresarial, de forma que las empresas más productivas y con más recursos pagasen más.

En segundo lugar, a diferencia de otros países europeos (donde era habitual excluir a las zonas rurales), se hizo expresa la voluntad de ampliar el seguro obligatorio “*sobre todo en lo que afecta a la agricultura*”, pero únicamente en una segunda etapa. Ello confirma que, como se vio anteriormente, el desempleo agrario era un fenómeno particularmente importante en España, donde, especialmente en algunas áreas, la propiedad latifundista tenía mucha importancia. Sin embargo, el hecho de que la ampliación del seguro a la agricultura se dejase para una segunda etapa sugiere que los participantes en la Conferencia pensaban que la oposición de los propietarios agrarios sería particularmente intensa. De hecho, en el caso del seguro de pensiones de vejez o retiro obrero, como se le conoció en la época, éstos mostraron una actitud muy beligerante. Las tasas de afiliación a este seguro en la agricultura fueron muy decepcionantes, y la hostilidad al mismo fue mayor si cabe entre los pequeños propietarios agrarios (Elu, 2006; 2010).

No obstante, los acuerdos de la Conferencia de 1917 no se hicieron realidad. Ni el fondo de bonificaciones ni el seguro obligatorio entraron en funcionamiento. Es cierto, por otro lado, que entre 1919 y 1923 el gobierno, presionado por la conflictividad social, aprobó diversos decretos y proyectos relacionados con el seguro de desempleo, pero en ningún caso llegaron a aplicarse. La primera de estas medidas data de marzo de 1919. El gobierno liberal del Conde de Romanones aprobó la creación de un seguro de desempleo voluntario subvencionado, inspirado en el modelo de Gante, pero no se le asignó dotación presupuestaria (INP, 1928a; Posada, 1924)²⁵. Ese mismo año, el gobierno volvió a encargar al INP un estudio de anteproyecto de ley para crear el seguro de desempleo (Real Orden de 22 de septiembre de 1919). Retomando la tradición previa a la Conferencia de 1917, el INP volvió a proponer un sistema de *libertad subsidiada*. Sin embargo, las discrepancias entre empresarios y trabajadores en el seno del instituto retrasaron sistemáticamente su aprobación definitiva.

Es difícil saber qué temas se trataron exactamente en esos debates. La *Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera* (CANPO), órgano donde tuvieron lugar,

²⁵ Real Orden de 31 de marzo de 1919: Reglamento para la aplicación del seguro de paro forzoso. Fue derogado por una Real Orden del 8 de agosto de 1921.

únicamente ofrece información muy superficial durante esos años. Sin embargo, en informes posteriores, se afirma que, en las sesiones del 2 y 5 de abril de 1924 (donde se valoró el trabajo del Instituto en los años anteriores), tanto los vocales obreros como los patronos consideraban que en lo referente al seguro de desempleo “*las dificultades [surgieron] al calificar el hecho del paro, al señalar los medios o recursos con que atender el seguro o subsidio y al designar los órganos en que descansa su aplicación*” (INP, 1928a; p. 28). Durante los primeros años de la Dictadura de Primo de Rivera estos debates se interrumpieron, pero se retomaron en 1928 y esta vez sí que se publicaron las actas de la CANPO. En ellas se aprecia que la principal preocupación de la patronal era el coste que el seguro (que, recordemos, estaba basado en el modelo de Gante) podía implicar para el Estado.

Aparte de los intentos de retrasar la aprobación del proyecto de bases alegando que “*no parece éste el momento más adecuado*”, en esta última etapa de la Dictadura los representantes de la patronal sostenían que “*no hay más que pasar la vista por el anteproyecto para comprender que ha de tener una repercusión muy grande en los presupuestos del Estado*”²⁶. En consecuencia, se oponían a “*que el régimen de subsidio tuviera una realidad inmediata*”²⁷, aunque no se negaban a estudiar la posibilidad del seguro. En caso de que se aprobasen las bases, se mostraron partidarios de “*fijar en el presupuesto una cantidad fija no ampliable*”²⁸ para las subvenciones que el Estado podía conceder. La patronal española, por tanto, no solo fue hostil al seguro obligatorio sino que también se opuso en buena medida al sistema de libertad subsidiada.

No obstante, volviendo a los años previos a la Dictadura, en los que el INP debatía, sin alcanzar un acuerdo, el proyecto de seguro voluntario, el gobierno no se mantuvo inactivo. En 1922 aprobó una partida para crear un Fondo de Paro con el que subvencionar a los sindicatos y mutuas que practicasen el seguro de paro (Cuesta, 1988). Y, en 1923, ante el persistente retraso del INP, el Ministro de Trabajo, Joaquín Chapaprieta, presentó un proyecto de ley para crear un seguro de paro obligatorio. Se trataba de un proyecto bastante improvisado, que autorizaba al gobierno a crear un seguro obligatorio, y en el que (siguiendo la línea de la Conferencia de 1917) se reconocía la posibilidad de que el seguro quedase limitado únicamente a algunas zonas del país y/o a algunas industrias, pero sin especificar cuáles. Simplemente se insistía en que el seguro obligatorio únicamente podía ser aprobado si previamente se había creado un sistema público de colocación:

²⁶ CANPO (1928), p. 21.

²⁷ *Ibidem*, p. 25.

²⁸ *Ibidem*, p. 33.

*“se autoriza al Gobierno para que, previo informe del Instituto Nacional de Previsión, proceda al establecimiento, en todo el reino o en una región, o respecto de una industria, en que se halle en pleno funcionamiento el Servicio especial de colocación (...) de un sistema de seguro obligatorio contra el paro forzoso”*²⁹.

De hecho, el proyecto de Chapaprieta era más un intento de crear rápidamente un sistema público de colocación que un seguro obligatorio (que se posponía para una segunda fase). Seguramente con ello se pretendía hacer algunas concesiones a las reivindicaciones de los socialistas y de la UGT. Ésta última había acordado reivindicar el seguro de paro en el congreso de 1922. Es difícil saber si, como el resto, este proyecto también habría acabado siendo papel mojado. En cualquier caso, el golpe de Estado de Primo de Rivera impidió su aprobación. Además, como ya se ha indicado, la Dictadura supuso la paralización de los debates y de los trabajos de preparación sobre el seguro de desempleo que desde 1919 se llevaban a cabo en el seno del INP (Cuesta, 1988), y que sólo se retomaron en 1928, cuando la Dictadura empezó a dar muestras de debilidad. No obstante, hubo que esperar a la II República para que el seguro de desempleo se hiciera realidad.

4.4.3. La creación del seguro de desempleo en la II República

Durante los años de la II República se dio finalmente la coyuntura política que hizo posible la creación del seguro de desempleo. A diferencia de lo que había sucedido en periodos anteriores, el Gobierno Provisional de la República, no continuó posponiendo durante más tiempo la aprobación del seguro, ni encargó un nuevo proyecto al INP. Simplemente aprobó, el 25 de mayo de 1931³⁰, el proyecto que el INP terminó de elaborar en 1928. La presencia socialista en el gobierno y la de Largo Caballero al frente del Ministerio de Trabajo fueron seguramente determinantes en ese sentido. El seguro estaba basado en el modelo de Gante, creándose una Caja o fondo de subvenciones, a la que se llamó *Caja Nacional contra el Paro Forzoso* (dependiente orgánicamente del INP), que se encargaría de gestionar las subvenciones del Estado a los sindicatos y asociaciones mutuas que practicasen el seguro de paro.

²⁹ Chapaprieta (1924), p. 10.

³⁰ Decreto de 25 de mayo de 1931 para crear *un servicio para el fomento y régimen de la previsión contra el paro involuntario de trabajo*.

Como era habitual, para tratar de evitar los problemas de riesgo moral, los trabajadores en paro estaban obligados a apuntarse a la bolsa de trabajo correspondiente y podían perder el derecho a la prestación si no aceptaban “*la colocación adecuada que autorizadamente ofrezca la oficina de colocación*”³¹. Las prestaciones no podían ser superiores al 60 por ciento del salario habitual; tenían una duración máxima de 60 días, y para tener derecho a ellas era obligatorio llevar asegurado en una mutua o sindicato más de seis meses y permanecer al menos durante 6 días sin empleo antes de empezar a percibir la prestación. El seguro no era, por otro lado, de cobertura universal. Los beneficiarios eran los trabajadores asalariados (excepto funcionarios y servicio doméstico) de entre 16 y 65 años, cuya remuneración no superase las 6.000 pesetas anuales, pero no se excluyó a ningún sector industrial en particular, ni a los trabajadores agrícolas. El impacto del seguro, sin embargo, fue muy limitado. En 1936 tan sólo un 1,19% de la población activa total se encontraba asegurada. En cambio, en países como Bélgica o Dinamarca (que también tenían sistemas de seguro voluntario subvencionado) las tasas de cobertura superaban el 20% de la población activa. Las causas de este fracaso son diversas, pero la falta de una amplia red de sindicatos con tradición aseguradora en España, seguramente fue determinante en ese sentido. A ello habría que sumar, además, que una parte importante del movimiento obrero, fundamentalmente la CNT, prefirió no colaborar con el sistema³².

Lo que seguramente es más significativo es que durante el periodo republicano no se dieron debates importantes sobre el seguro obligatorio. Durante la segunda legislatura, Gil Robles, junto con un grupo de parlamentarios, que mayoritariamente pertenecían a la CEDA, presentaron un proyecto de seguro obligatorio, pero no parece que tuviesen intención real de que se llevara a la práctica. La oposición les acusó de electoralistas y, de hecho, cuando se debatieron las leyes de 1934 y 1935 sobre el desempleo, ninguno de ellos, ni ninguno de los diferentes Ministros de Trabajo de dicha formación política, intervino para mantener su propuesta de seguro obligatorio³³. También en la segunda legislatura, Cayetano Bolívar, el único diputado comunista, presentó un proyecto con el que se proponía financiar el seguro obligatorio eliminando los gastos de los cuerpos de seguridad del Estado. Como él mismo señaló su objetivo era propagandístico: “*quiero demostrar ante la clase trabajadora los propósitos que vosotros tenéis. Cuando se discuta el proyecto de ley presentado para aumentar las*

³¹ Reglamento de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, Decreto de 30 de septiembre de 1931.

³² Para un análisis más detallado puede verse Espuelas (2010).

³³ Véase Diario de Sesiones, 17 de mayo de 1934; Diario de Sesiones, 4 de junio de 1935; Diario de Sesiones, 11, 12 y 13 de junio de 1935.

fuerzas de la Guardia Civil y de Asalto, veremos que es aprobado por la Cámara, y en cambio, cuando se trata de una proposición de ley como ésta (...) entonces no se encontrará solución”³⁴.

Al mismo tiempo, vale la pena mencionar que, en paralelo al seguro de desempleo, se llevó a cabo una política muy activa de obras públicas para combatir el desempleo. En 1931 se aprobó un presupuesto de más de 300 millones de pesetas que debía repartirse a lo largo de toda la legislatura de la siguiente manera: 95.000.000 de pesetas en 1931, 136.927.000 en 1932, y 104.773.000 en 1933. Las inversiones fueron, además, destinadas exclusivamente a las provincias latifundistas. Durante la segunda legislatura se aprobaron la Ley de 7 de julio de 1934 y la Ley de 25 de junio de 1935, en las que se presupuestaron, respectivamente, las cantidades de 50 y 90 millones de pesetas para obras públicas. En la ley de 1935 se presupuestaron, además, 108 millones para complementar las obras que llevasen a cabo los municipios. A pesar de que en 1935 el gasto devengado estuvo bastante lejos de los 198 millones presupuestados (véase la partida “políticas activas” de la tabla A.2.2.1 del anexo 2.2), no cabe duda de la importancia de la inversión en obras públicas durante este periodo.

4. 5. La economía política del seguro de desempleo en España

4.5.1. Los obstáculos en la Era del Reformismo Social

El desarrollo de los seguros sociales en España se ha atribuido, en buena medida, a la aparición de una ideología reformista entre la élite política y a la presión ejercida por el movimiento obrero (Cuesta, 1988; Martínez Quinteiro, 1990; Guillén 1990, Montero 1988, Palacio 1988). De hecho, antes de la I Guerra Mundial el proceso de reforma social en España fue en gran medida un proceso de reforma *desde arriba*, que con mayor o menor éxito reaccionaba ante las coyunturas conflictivas. El caso del seguro de desempleo se ajusta bastante bien a esta interpretación. Como se vio en el último apartado, el gobierno encargó el primer estudio sobre el seguro de desempleo en 1910, poco después de la Semana Trágica, y durante los convulsos años de la primera posguerra mundial se aprobaron diversas medidas en el Parlamento para avanzar hacia la creación del seguro (aunque finalmente no llegaron a ponerse en práctica).

³⁴ Diario de Sesiones, 7 de marzo de 1934.

Se podría argumentar que si el movimiento obrero hubiese tenido mayor capacidad de movilización (antes de la I Guerra Mundial su influencia fue muy pequeña y la Dictadura de Primo de Rivera limitó considerablemente su margen de maniobra), y/o si hubiese existido una élite política más decididamente comprometida con las reformas sociales (como lo estuvo Bismarck, por ejemplo) entonces el seguro de paro, puede que incluso obligatorio, se habría implantado mucho antes en España. Sin negar el atractivo de estas teorías y la influencia que dichos factores ejercieron, en este apartado se argumenta que la implantación del seguro de desempleo y el desarrollo de la política social en general tuvieron que superar, además, otros obstáculos que normalmente se han pasado por alto.

Para los políticos de la Restauración, el principal objetivo de la llamada *reforma social* era tratar de integrar al movimiento obrero en el sistema político-institucional vigente y alejarlo de las ideologías revolucionarias. En el caso del desempleo, para conseguir ese objetivo, era muy importante intentar atraer a los jornaleros de las zonas rurales. Como se vio en el apartado 4.3, el problema del desempleo era en gran medida un problema agrario, especialmente antes de la I Guerra Mundial. Además, desde principios del siglo XX los movimientos revolucionarios, principalmente de inspiración anarquista, fueron ganando influencia en el campo español, sobre todo en las zonas latifundistas. No deja de ser significativo en ese sentido que, en 1911, después de Barcelona, Huelva fuese la provincia donde la CNT tenía más afiliados (en porcentaje de la población activa)³⁵. Si el objetivo de la política social era desactivar los movimientos revolucionarios, establecer un seguro limitado únicamente a la industria, como se había hecho con el seguro de accidentes, no parecía la mejor estrategia. En el caso del seguro de accidentes, la principal preocupación del gobierno parece haber sido el aumento de accidentes de trabajo provocados por la introducción de nuevas tecnologías a raíz de la Revolución Industrial (Silvestre y Pons, 2010). El objetivo, por tanto, era compensar a los nuevos trabajadores industriales. Sin embargo, en el caso del desempleo, la agricultura tenía una importancia estratégica mayor.

No obstante, una estrategia basada en la ampliación del seguro a los trabajadores agrarios tenía diversos inconvenientes. En primer lugar, para establecer el seguro obligatorio era necesario crear previamente una estructura administrativa básica, basada en una red de oficinas de colocación que se encargase de hacer el seguimiento de los parados y que gestionase las prestaciones. Ampliar dicha red más

³⁵ La tasa de afiliación en Barcelona era del 2,73% de la población activa total y en Huelva del 2,05%. Las cifras de afiliación de la CNT provienen de Silvestre (2003), cuadro A.6.1. Las cifras de población activa las ha proporcionado generosamente Julio Martínez Galarraga.

allá de las principales ciudades industriales para hacerla llegar a todas las zonas rurales habría aumentado considerablemente el coste del seguro (y eso es algo que, como se vio anteriormente, preocupaba mucho a los reformistas sociales del periodo). En segundo lugar, aplicar el seguro obligatorio en la agricultura implicaba algunos problemas técnicos. El desempleo agrícola se encontraba normalmente vinculado con situaciones de subempleo y paro encubierto (Ray, 2000). El paro estacional era muy habitual, y en ocasiones la línea que separaba a los jornaleros de los pequeños propietarios estaba muy difuminada. Por tanto, era difícil definir con precisión quiénes debían ser los beneficiarios del seguro, o bajo qué condiciones se tenía derecho a la prestación.

El tercer inconveniente era la previsible oposición por parte de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños). La actividad agraria era muy intensiva en trabajo. Por tanto, las cotizaciones obligatorias habrían aumentado considerablemente los costes de producción (al menos más que en otras actividades capital-intensivas). Además, el seguro de desempleo habría aumentado el salario de reserva de los trabajadores, lo que, a su vez, habría incrementado los costes de producción de forma indirecta. Como se vio en el apartado anterior, en los debates de la Conferencia de 1917 quedó patente que los reformistas sociales españoles eran conscientes de esa oposición. La introducción del Retiro Obrero Obligatorio en 1919 no hizo más que confirmar sus sospechas. Los propietarios rurales mostraron una fuerte resistencia al mismo y ésta fue mayor si cabe entre los pequeños propietarios. No obstante, ese rechazo no era algo exclusivo del caso español. En Alemania, los propietarios agrícolas también se opusieron a los seguros sociales obligatorios. Únicamente cuando la emigración del campo a la ciudad empezó a presionar al alza los salarios agrícolas cambiaron de posición (Mares, 2003)³⁶.

Una posible alternativa para vencer la oposición de los propietarios agrícolas habría sido diseñar un sistema donde éstos estuviesen exentos de cotización, o algún sistema de financiación que permitiese alguna forma de redistribución de la industria a la agricultura. Esto es, de hecho, lo que se intentó en Dinamarca durante los últimos años de la década de 1880 para crear un seguro de accidentes de trabajo que no estuviese limitado únicamente a la industria, aunque el proyecto finalmente no prosperó (Baldwin, 1990). Sin embargo, la fragilidad de la industria española en este periodo y el predominio de la pequeña y mediana empresa hacen pensar que una solución de este tipo no habría sido muy viable³⁷. Como se vio en el apartado 4.2, las

³⁶ Esta actitud contrasta con la de las grandes empresas alemanas intensivas en capital que, como se vio en el apartado 4.2, favorecieron la introducción de los seguros sociales obligatorios.

³⁷ Sobre las características de las empresas en España desde una perspectiva histórica véase Comín y Martín Aceña (1996).

pequeñas empresas intensivas en trabajo fueron más reacias a la introducción del seguro obligatorio que las grandes. En el caso español, más bien parece que los propietarios agrícolas y los pequeños empresarios industriales se vieron mutuamente como aliados en la lucha contra el seguro obligatorio.

En consecuencia, los reformistas españoles se decantaron desde el principio por el seguro voluntario, en el que solo veían ventajas: 1) implicaba un coste reducido para el Estado, en la medida en que la gestión del seguro quedaba externalizada en manos de las mutuas; 2) no marginaba, al menos formalmente, a los trabajadores agrícolas. Si éstos eran capaces de crear organizaciones mutuas que cubriesen el riesgo de paro, el Estado estaría dispuesto a subvencionarlas y aumentar las prestaciones, y 3) no exigía cuotas obligatorias a los empresarios. De esta forma se pretendía evitar la oposición patronal, especialmente la de los propietarios agrícolas y las pequeñas y medianas empresas intensivas en trabajo. Ello no significa, por supuesto, que no hubiese resistencias al seguro voluntario. Como se vio en el apartado anterior, los debates en el seno del INP muestran que los empresarios también se opusieron al sistema de libertad subsidiada por miedo al impacto que éste podía tener sobre los presupuestos del Estado. De hecho, en los países donde el seguro voluntario dio buenos resultados, los niveles de gasto público en porcentaje del PIB eran similares a los de muchos países con seguro obligatorio (véase el apartado 4.2), lo que habría supuesto un incremento de la presión fiscal.

Sin embargo, durante este periodo hubo muchas resistencias a la introducción de nuevos impuestos en España³⁸. A la oposición de los grupos de renta más alta para financiar la política social mediante subidas de impuestos directos habría que añadir las dificultades que existían para conseguir acuerdos al estilo danés o sueco para financiar la política social vía impuestos indirectos. Con la información disponible no se pueden hacer más que algunas conjeturas, pero no parece que una alianza entre los trabajadores industriales y los agricultores (y otros trabajadores independientes) del tipo que se dio en los países nórdicos hubiese tenido muchas posibilidades de éxito en España. Como se intentará ilustrar a continuación, uno de los motivos es que la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra hizo en gran parte inviables este tipo de acuerdos.

³⁸ Sobre las dificultades para introducir reformas en el sistema fiscal español en el largo plazo véase Comín (1996).

Para construir una alianza similar a la de Suecia o Dinamarca, dos cosas eran necesarias: 1) que los pequeños agricultores y los trabajadores independientes (urbanos) pudiesen beneficiarse también del seguro de desempleo, y 2) que estos grupos y los trabajadores industriales estuviesen dispuestos a financiar la política social mediante un aumento de los impuestos indirectos. Teóricamente, en un sistema de seguro voluntario subvencionado, el primer requisito era posible. El Fondo de Paro de la ciudad de Gante, por ejemplo, no sólo bonificaba las prestaciones de los sindicatos, sino que también bonificaba el “*ahorro individual*”³⁹, de forma que los trabajadores independientes también podían beneficiarse del sistema: “*los que ahorrasen aisladamente podrían hacer inscribir su libreta de ahorro y percibir, llegado el paro y agotados sus ahorros, subvenciones idénticas a las que obtuvieron los parados de las Cajas obreras de seguros*”⁴⁰. En Dinamarca, en cambio, no se bonificaba el ahorro individual. La subvención pública únicamente se concedía a través de las cajas de paro reconocidas por la autoridad pública, pero tampoco se excluía a los trabajadores independientes. Además de los “*obreros*”, los “*labradores, artesanos [y] pequeños comerciantes*” también podían unirse a dichas cajas y cobrar la prestación. En el caso de los obreros se establecía como requisito que su nivel de renta anual no superase un cierto nivel de ingresos, mientras que en el caso de los pequeños propietarios el requisito era que su patrimonio no superase un umbral establecido⁴¹.

Sin embargo, el segundo requisito parece menos factible. El paro en España era fundamentalmente un problema de las zonas latifundistas. Después de la I Guerra Mundial fue ganando importancia también en las ciudades, pero una vez superados los principales desajustes de la guerra continuó siendo un problema fundamentalmente rural (apartado 4.3). Por tanto, es muy posible que, si se hubiese planteado un acuerdo del tipo “seguro por impuestos indirectos”⁴², los pequeños agricultores, los artesanos y otros trabajadores independientes habrían tenido la percepción de que ellos serían perdedores netos. ¿Por qué los artesanos y pequeños comerciantes de Madrid y Barcelona, o los pequeños propietarios agrarios de Castilla, iban a aceptar una subida de impuestos de la que los principales beneficiarios serían los jornaleros andaluces o extremeños? Debido a esta situación la alianza a favor del seguro de desempleo no se

³⁹ Louis Varlez, fundador del Fondo de Paro de Gante citado en González y Oyuelos, 1914; p.268.

⁴⁰ *Ibidem* p. 275.

⁴¹ Los límites de ingresos variaban en función del número de habitantes y de si se trataba de zonas rurales o urbanas. Véase González y Oyuelos, 1914; p.284.

⁴² Por acuerdo el tipo “seguro por impuestos indirectos” no me refiero a la posibilidad de crear impuestos finalistas para financiar el seguro de desempleo, sino a la posibilidad de llegar a acuerdos “paralelos” para garantizar la necesidad de ingresos del Estado y, así, la viabilidad del seguro de desempleo (voluntario en este caso, aunque el argumento podría aplicarse también al seguro obligatorio).

dio entre trabajadores industriales y agricultores pequeños, sino entre trabajadores industriales y jornaleros.

Pero, además, y lo que seguramente es más importante, el desempleo rural se concentraba en zonas donde existía una gran desigualdad en la distribución de la propiedad tierra. Aunque ésta no tenía por qué ser necesariamente la causa del desempleo que castigaba a dichas zonas, sí que es cierto que, dado el presumiblemente elevado nivel de renta de los grandes propietarios agrarios, parece razonable pensar que tanto los propios jornaleros como los trabajadores industriales (así como los artesanos, los pequeños comerciantes y los pequeños propietarios agrícolas) habrían considerado del todo inaceptable, por injusta, una política basada en una subida de impuestos indirectos para financiar el seguro de desempleo. Este argumento es inevitablemente especulativo, ya que los debates sobre el seguro de desempleo en ningún momento se vincularon abiertamente con la posibilidad de un incremento paralelo de los impuestos indirectos. Sin embargo, parece razonable pensar que el predominio que, a diferencia de Suecia o Dinamarca, tenía en España el problema del paro jornalero dificultó el tipo de acuerdos que se dieron en esos países.

A todo ello habría que añadir, además, que en España el desarrollo inicial de la política social fue en gran medida un proceso de reforma *desde arriba*, y que los pequeños propietarios agrícolas no eran, en ese sentido, una preocupación de los reformistas sociales del periodo. Al contrario, todo parece indicar que los políticos de la Restauración trataron de conseguir la adhesión política de los pequeños propietarios agrícolas mediante el proteccionismo comercial y no a través de la política social. Cosa que también les proporcionaba seguridad económica y no exigía impuestos indirectos a cambio. Quizás si el proteccionismo no hubiese sido una opción viable, como Baldwin (1990) sugiere que fue el caso de Dinamarca, la política de alianzas habría sido diferente.

Desde este punto de vista, la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra habría dificultado el desarrollo del seguro de desempleo por dos vías. En primer lugar, habría dificultado la introducción del seguro obligatorio al reforzar la previsible oposición de la pequeña empresa industrial (predominante en España) mediante su alianza con los propietarios agrarios (grandes y pequeños). En segundo lugar, habría dificultado la introducción del seguro voluntario (que para tener éxito exigía un incremento del gasto público) al obstaculizar los acuerdos del tipo “impuestos indirectos por política social”. También es posible que la desigualdad hubiese reforzado

el poder político (mediante prácticas como el caciquismo, por ejemplo) de los grupos de renta alta y, por tanto, su capacidad de resistencia frente a potenciales reformas fiscales (cosa que, a su vez, habría dificultado el desarrollo de la política social). Sin embargo, a pesar de que en la historiografía ha habido una tendencia a considerar algo “normal” la oposición de los sectores populares a los impuestos indirectos⁴³, no debería menospreciarse la importancia que los acuerdos del tipo “impuestos indirectos por seguros” han tenido y tienen para el desarrollo de la política social.

Ya se ha mencionado la importancia que éstos tuvieron en Suecia o Dinamarca, en un contexto histórico, además, en que la fiscalidad progresiva era una excepción en casi toda Europa. Pero, además, muchos de los países que en la actualidad cuentan con el Estado del Bienestar más desarrollado tienen también niveles de impuestos indirectos muy elevados (Lindert, 2003). Aspecto que, por otro lado, tampoco ha pasado desapercibido a economistas actuales como, por ejemplo, Paul Krugman, quien lo ha utilizado como argumento para explicar por qué no está en contra del IVA: *“if I can trade a somewhat regressive VAT for guarantees of decent retirement and universal health care, I’ll take it”*⁴⁴.

4.5.2. El impacto de la I Guerra Mundial

En los convulsos años después de la I Guerra Mundial cambió la coyuntura política. El movimiento obrero alcanzó elevados niveles de movilización y cambiaron los objetivos del gobierno. Su principal preocupación ya no era solucionar el problema del paro jornalero sino desmovilizar a los trabajadores industriales. Seguramente ese es el motivo por el que en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 se propuso postergar la ampliación del seguro a la agricultura. De esta forma se eludía, a su vez, uno de los principales focos de oposición al seguro. Además, en la Conferencia también se propuso que, en un primer momento, el seguro obligatorio se aplicase únicamente a las grandes empresas industriales, que eran más productivas. De forma similar, el proyecto Chapaprieta dejaba la puerta abierta a un esquema de seguro obligatorio limitado únicamente a determinados sectores de la industria (los más productivos). En otras

⁴³ De hecho, en España existía una larga tradición popular de rechazo de los impuestos indirectos. No por casualidad los impuestos sobre consumos fueron abolidos en 1854, durante el Bienio Progresista, y en 1868, durante el Sexenio Revolucionario, aunque fueron reestablecidos poco después. En 1911, poco después de la Semana Trágica de Barcelona, los impuestos sobre consumos fueron abolidos a nivel estatal, aunque continuaron siendo una importante fuente de financiación de las haciendas locales. Para una visión de largo plazo de la evolución del sistema fiscal español véase Comín (1996), Comín et al. (2000) y Comín et al. (2006).

⁴⁴ “Why I’m soft on sales taxes”, The New York Times, 17 de noviembre de 2010.

palabras, durante estos años el gobierno trató de aplicar una verdadera política bismarckiana orientada a los trabajadores industriales de las grandes empresas, pero a diferencia de Bismarck el gobierno español no contó con el apoyo de una potente base industrial de grandes empresas dispuestas a hacer concesiones a los trabajadores. Al contrario, la oposición patronal a los planes de seguros obligatorios fue muy intensa, y fue particularmente virulenta por parte de la pequeña empresa (Bengoechea, 1994). Desde este punto de vista, el predominio de la pequeña empresa en España constituyó un obstáculo importante para la implantación del seguro de paro obligatorio.

Sin embargo, el gobierno tampoco fue capaz de aprobar un seguro voluntario basado en el sistema de Gante. Los debates en el seno del INP se alargaron durante años, hasta que finalmente la Dictadura de Primo de Rivera puso fin tanto al proyecto de seguro obligatorio de Chapaprieta como al proyecto de seguro voluntario que se debatía en el INP. Teóricamente, este último podría haber servido para eludir la oposición de los pequeños empresarios, ya que no implicaba un incremento de los costes laborales. Sin embargo, para ser efectivo habría requerido algún tipo de reforma fiscal. El hecho de que finalmente no se aprobase sugiere que, una vez más, acabaron imponiéndose los mismos obstáculos que antes de la I Guerra Mundial habían dificultado los acuerdos “impuestos indirectos por política social”.

4.5.3. La estrategia socialista desde abajo

Desde mitad de los años 20 el partido socialista elaboró su propia estrategia de lucha contra el paro. Ésta descansaba sobre el supuesto de que el desempleo urbano, que había ido adquiriendo mayor protagonismo desde el final de la I Guerra Mundial, estaba provocado en última instancia por el desempleo rural, que forzaba a los jornaleros a emigrar a las ciudades en busca de trabajo. Con su estrategia, el partido socialista aspiraba a integrar los intereses tanto de los trabajadores industriales como de los trabajadores agrícolas. Según Largo Caballero:

“Lo primero para reducir la crisis industrial en las grandes capitales es impedir la emigración interior desde los campos a la ciudad, garantizando el trabajo a los obreros de la tierra. Para eso es indispensable una política agraria tendente a la socialización de ese elemento natural de producción. (...) Bien está reclamar la apertura de nuevas obras; pero no olvidemos que así atraemos mayor contingente de

obreros parados de las otras regiones y que, terminados los trabajos, se constituyen en ejército de reserva del capital, sirviendo de agente principal para la baja de los salarios”⁴⁵.

Esta es, de hecho, la política que siguieron los socialistas (el único partido del gobierno con un claro programa de lucha contra el paro) durante la II República: una ambiciosa política de promoción de obras públicas limitada a las zonas latifundistas, un seguro de desempleo voluntario subvencionado y, sobre todo, una política de reforma agraria acompañada de una intensa regulación del mercado de trabajo (ley de términos municipales). Seguramente, los socialistas confiaban en que la reforma agraria ayudase a solucionar el problema más urgente del desempleo entre los jornaleros de las zonas latifundistas y, de forma indirecta, el problema del paro urbano. De alguna forma, con esta estrategia se postergaba para el futuro la implantación del seguro. Sin embargo, al dar prioridad a la solución del problema del paro jornalero, también ayudaba a remover las trabas que habían dificultado la introducción del seguro hasta ese momento.

Quizás la reforma agraria habría permitido limitar el seguro obligatorio sólo a la industria y con ello habría facilitado su introducción al reducir la oposición de los propietarios rurales. Quizás habría hecho posible un acuerdo del tipo “impuestos indirectos por política social” entre los trabajadores industriales y los pequeños agricultores, favoreciendo el éxito del seguro voluntario subvencionado en el futuro. Por supuesto, no podemos saber qué habría pasado si finalmente la reforma agraria se hubiese llevado a cabo. En cualquier caso, lo más significativo es que la estrategia socialista revela hasta qué punto los conflictos de intereses en la agricultura condicionaron (y obstaculizaron) la evolución del seguro de desempleo.

4.6. Conclusiones

Habitualmente, la aparición de los seguros sociales se ha vinculado con el avance de la industrialización. Sin embargo, ello no significa que los grupos de presión agrarios no jugasen un papel importante en la configuración de la política social en sus etapas iniciales. Baldwin (1990), por ejemplo, considera que la política social con vocación universal, característica de los países nórdicos, fue posible gracias a la alianza entre la socialdemocracia y los pequeños propietarios agrarios. En España, los primeros debates para la introducción de los seguros sociales empezaron cuando todavía una

⁴⁵ Largo Caballero (2003), publicado por primera vez en *El Socialista*, 1 de mayo de 1925.

parte importante de la población activa estaba ocupada en la agricultura; y todo parece indicar que el predominio del desempleo en la agricultura condicionó en gran medida la estrategia de lucha contra el paro que siguieron primero los reformistas sociales en España y luego el partido socialista.

Debido a la importancia que tenía el desempleo rural, los reformistas sociales españoles trataron de diseñar (“desde arriba”) un esquema de seguro que no estuviese limitado únicamente a la industria. Por el mismo motivo, a medida que el partido socialista fue ganando protagonismo político, difícilmente podría haber defendido un seguro de desempleo sólo para la industria sin decepcionar a su amplia base rural. Sin embargo, cualquier proyecto de seguro obligatorio en la agricultura, además de algunos problemas técnicos, habría contado con la oposición de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños), a lo que habría que añadir, además, la oposición de la pequeña empresa industrial, que era mayoritaria en España.

Seguramente por eso los reformistas sociales se mostraron desde el principio partidarios del seguro voluntario. Ello habría permitido eludir, al menos parcialmente, la oposición de la pequeña empresa y de los propietarios rurales. Sin embargo, para ser efectivo a largo plazo, habría necesitado un volumen considerable de subvenciones públicas. La concentración del desempleo en las zonas latifundistas y especialmente la desigualdad que existía en el campo español, probablemente hicieron poco viables acuerdos al estilo danés o sueco, para financiar la política social mediante aumentos de los impuestos indirectos. Además, los grupos de renta más alta no se mostraron dispuestos a aceptar aumentos de la presión fiscal. De ahí las resistencias que existieron incluso ante el seguro voluntario subvencionado.

Durante la conflictiva coyuntura de la I posguerra mundial el gobierno cambió sus prioridades. Intentó aplicar un seguro limitado a la industria, pero no lo consiguió. La Dictadura de Primo de Rivera lo impidió, pero los proyectos enfrentaron además una oposición muy importante por parte de los terratenientes y de las empresas industriales, especialmente por parte de la pequeña empresa. A diferencia de la Alemania de Bismarck, no había en España hubiese una amplia base de grandes empresas industriales dispuestas a hacer concesiones a los trabajadores y que apoyasen la política social del gobierno. Finalmente, durante la II República los socialistas utilizaron la reforma agraria como una pieza clave en la lucha contra el desempleo y postergaron la aprobación del seguro obligatorio a un segundo término. Aunque no podemos saber si la reforma agraria habría facilitado la aprobación del seguro

obligatorio o si habría garantizado la viabilidad del seguro voluntario en el futuro, la estrategia socialista revela que el problema del desempleo en la agricultura condicionó en gran medida la evolución histórica del seguro.

La evolución de los diferentes seguros sociales estuvo condicionada por factores específicos, exclusivos de cada seguro. En el caso del seguro de enfermedad, por ejemplo, todo parece indicar que las mutuas y seguros privados fueron un grupo de presión muy importante, que primero intentó frenar el seguro obligatorio y luego trató influir en su configuración (Pons, 2010a; 2010b; Molinero, 2005). Sin embargo, parece razonable pensar que muchos de los obstáculos a los que tuvo que enfrentarse el seguro de desempleo desempeñaron también un papel determinante en la evolución del resto de seguros sociales. Por ejemplo, las dificultades para llegar a acuerdos sobre la forma de financiar la política social debieron afectar por igual al conjunto de seguros sociales, no sólo al seguro de desempleo. La voluntad de integrar a los trabajadores rurales y evitar así el ascenso de movimientos revolucionarios se observa también en el caso del seguro de pensiones de vejez, o retiro obrero, como se le conoció en la época. El sistema de libertad subsidiada que se aprobó en 1908 no los marginaba formalmente y cuando el seguro se hizo obligatorio en 1919 se hizo extensivo también a la agricultura.

Como en el caso del desempleo, el seguro obligatorio de enfermedad y el Retiro Obrero Obligatorio tuvieron que hacer frente a la oposición de los propietarios agrarios porque implicaba cotizaciones obligatorias. En el caso del retiro obrero, una vez que entró en funcionamiento *“el panorama que debió afrontar (...) en el campo fue francamente hostil”*, dando lugar a *“unos resultados de afiliación decepcionantes”*⁴⁶. También es posible que el predominio de la pequeña empresa dificultase el desarrollo del retiro obrero y del seguro de enfermedad. Asimismo, las dificultades para consensuar aumentos de la presión fiscal para financiar la política social, que en parte se explica por la elevada desigualdad y la polarización social, también debieron condicionar la evolución del conjunto de seguros sociales en España antes de la Guerra Civil. Como se verá en el próximo capítulo, la política social franquista impuso una salida de orientación conservadora a esta situación. Creó un sistema altamente contributivo que, mediante la represión del movimiento obrero y un elevado nivel de proteccionismo comercial, permitió mantener bajos los niveles de gasto social y financiarlo en buena medida a costa de los propios trabajadores, sin aumentar la presión fiscal.

⁴⁶ Elu (2006), p. 51.

Chapter 5

Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe (1950-1980)*

5.1. Introduction

The rise of the welfare state in the post-World War II period encouraged a large number of studies on the determinants of social policy. Several theories and hypotheses have been stated since then, but there is no agreement yet about the role played by politics. Lindert (2004), for example, has emphasized the role of political factors, such as the advent of universal suffrage, or voter turnout. Similarly, Hicks (1999) has stressed the role played by the labor movement. In contrast, Pampel and Williamson (1989) and Mulligan *et al.* (2010) maintain that the ageing of population and growing incomes are the key explanatory factors of the rise of social spending, while political factors did not have any significant influence.

Even more complex is the relationship between dictatorships and social spending. Of course, those theories that consider the ageing of population and growing incomes are the main determinants of social policy do not expect significant differences (as far as social spending is concerned) between democratic and non-democratic governments. However, even for those authors who admit the role of political factors, the expected dictatorships' effect on social spending is not clear. Initially, we should expect a negative influence, because dictatorships suppress voting rights and ban trade unions and left-wing parties, which in turn diminish the political influence of pro-social spending groups. However, Cutler and Johnson (2004) suggest that dictatorships' social policy would not differ considerably from that of democracies, because they might use social policy in order to achieve political legitimacy, or simply to avoid protests and massive opposition.

An obstacle to test those conflicting hypotheses is the fact that many of the studies about the welfare state focus on the affluent democracies. This is probably due to the scarcity of internationally available data for non-democratic (and poorer) countries.

* This chapter has been accepted for publication in the *European Review of Economic History*.

For example, Flora (1986) and the OECD (1985) data sets, which are two of the most important databases for the post-World War II period, do not include data on non-democratic countries. The objective of this paper is to extend the analysis of the determinants of social spending to the authoritarian countries. To do this I have gathered information on the evolution of social spending in 15 European countries between 1950 and 1980. The countries included in the sample are Spain and Portugal (which were dictatorships for most of that period), Greece (which suffered a short period of dictatorship between the late 1960s and the early 1970s), and twelve democratic European countries. Data on Greece and these twelve democratic countries have been taken from Flora (1986) and the OECD (1985), while data on Spain and Portugal have been estimated here from primary sources. Together with total social spending I also analyze separately the evolution of pensions, health care, welfare, unemployment and education. This may help clarify the connections between dictatorships and redistribution, as more redistributive countries are expected to have higher levels of social spending but also to spend more in more redistributive programs as, for example, unemployment compensation.

Unlike most studies about the welfare state, which only focus on the evolution of social spending, the way in which social protection was financed is also analyzed in this paper. Since social spending is basically funded through social contributions (paid by employers and employees) plus public subsidies, I use the ratio of social contributions to social spending as an indicator of redistribution. Less redistributive countries are expected to have higher levels of social contributions, which involve less redistribution through government budgets. The analysis of the determinants of the weight of social contributions helps complement the spending-side-only analysis.

The next section introduces some of the leading hypotheses about the evolution of social spending, paying special attention to the political-oriented theories. Section 5.3 briefly describes the data and summarizes the history of social policy under the Mediterranean dictatorships. An econometric analysis of the determinants of social spending between 1950 and 1978 is carried out in section 5.4. On the basis of its results, section 5.5 studies the role of dictatorships in explaining the differences in social spending among European countries. The way in which social spending was financed between 1951 and 1979 is analyzed in section 5.6. Finally, under the light of this paper's

findings, section 5.7 provides an interpretation of the political economy of social policy in the Mediterranean dictatorships. Section 5.8 concludes.

5.2. Theories about the political determinants of the Welfare State

As was described in Chapter 1, the earliest studies about the determinants of social spending emphasized the role played by industrialization, growing incomes or ageing populations (Kerr *et al.* 1964; Wilensky 1975; Pampel and Williamson 1989). Some variants of these theories consider that development creates the problems that make social protection more needed, while others suggest that development implies higher public revenues and, therefore, makes the provision of welfare easier. More recent studies still consider that economic growth and the ageing of population are the key explanatory variables of the evolution of social policy, while political factors are presumed to be much less important (Becker and Mulligan 1998; Mulligan and Sala-i-Martin 1999). In contrast, other studies stress the importance of political factors. Lindert (1994, 2004), for example, points out that the extension of voting rights has a positive effect on social spending, because it helps integrate the low-income groups (who are more willing to support redistribution) into the political process. Similarly, voting turnout has also a positive effect on social spending (Lindert 1996, 2004). As Piven and Cloward (1994) highlight, high voter turnout typically changes the class content of elections, shifting the political centre of gravity to the left, as increases in turnout tend to reflect increases in participation by previously excluded lower income groups (Iversen 2001).

The political economy models linking income inequality, democracy and redistribution also give a role to political factors. According to these models higher levels of inequality might imply higher levels of redistribution, because when the median voter income is below the average income, he or she will be more willing to support redistributive policies (Meltzer and Richard 1981; Persson and Tabellini 1994; Alesina and Rodrik 1994). Nevertheless, Kristov *et al.* (1992) suggest that inequality can also have the opposite effect. According to them the poor have a lower level of political participation. Therefore, if growing inequality makes poverty levels rise, then those more willing to support redistributive programs will be excluded from the political process.

Consequently, growing inequality might reduce political pressure in favor of redistribution. Finally, the so-called ‘power resource’ theory views social policy as a working class instrument aimed at modifying the market distribution of income. Therefore, the strength of working class institutions, as unions and socialist and left-wing parties, is considered crucial for the development of the welfare state (Korpi 1983; Esping-Andersen 1985; Hicks 1999).

Both the political economy models linking inequality and redistribution and the ‘power resource’ theories are not applicable to non-democratic contexts. Neither the median voter nor the left-wing parties will be able to influence the political process if there are no elections. However, since those theories emphasize the role of democratic institutions, they seem to implicitly suggest that the welfare state is less likely to develop under dictatorships.¹ Nevertheless, other authors seem to have found evidence not necessarily supporting this hypothesis. As mentioned before, Lindert (2004) has shown that the extension of franchise had a positive impact on social spending. But he has also pointed out that democracies do not necessarily spend more than dictatorships, at least during the pre-World War II era. Similarly, Mulligan *et al.* (2010) find that the evolution of social spending is mainly driven by structural factors, such as the growth of GDP and the age-structure of population. Hence, they conclude that there are no differences in the level of social spending between dictatorships and democracies. Finally, Cutler and Johnson (2004) suggest that non-democratic governments tend to create social insurance systems in order to legitimate themselves and to dissipate political opposition. The classical example is Bismarck’s social policy, which was explicitly oriented at attracting the working class’ political support. Nevertheless, they also argue that dictatorships provide social protection in a *different* way. Authoritarian regimes are more likely to introduce insurance systems, instead of mean-tested programs, which suggest that dictatorships may be less redistributive.

Thus, we have several theories about the relationship between politics and social spending, suggesting different hypotheses. A first group of theories suggests that political variables have no significant effect on social policy (and therefore expects no differences between dictatorships and democracies). A second group predicts differences among democracies depending on factors like the voting turnout or the strength of left-wing

¹ Actually, using the ‘power resource’ theories framework Hicks (1999) has found that dictatorships have a negative impact on social policy.

parties. A third group considers that authoritarian governments are harmful for social spending because they repress demands for redistribution. Finally, a fourth group of theories holds that dictatorships have incentives not to behave differently from democracies, as far as social policy is concerned.

5.3. Social spending and dictatorships (1950-78)

5.3.1. Sources and estimates

To assess dictatorships' impact on social policy I have collected data on social spending on fifteen European countries during the time-period 1950-78. Leaving communist countries aside, the rise of the European welfare state in the post-World War II era occurred in a democratic context, except for Greece (which suffered a short period of dictatorship between the late 1960s and the early 1970s) and Spain and Portugal (which were under dictators until the mid 1970s). My sample is composed of these three countries plus twelve European countries (Sweden, Norway, Ireland, the Netherlands, Finland, Belgium, Denmark, Austria, United Kingdom, Italy, France, Greece and Germany), which were democracies during the whole time-period.

For the time-period 1950-59, the data has been taken from Flora (1986), while for the time-period 1960-78 it comes from OECD (1985).² In both data sets social spending is broken down by program. Consequently, social spending has been classified herein into five different categories: 1. Pensions, which includes expenditures on old-age, survivors and disability benefits, 2. Health, which includes expenditures on health care, 3. Welfare, which includes maternity and sickness-leave expenditures, family allowances plus other welfare expenditures, 4. Unemployment, which reports unemployment compensation expenditures, and 5. Education.³ Total social spending is the sum of these five categories. Notice that the analysis of social spending in a disaggregated way may help to shed light on the redistribution debate. More redistributive countries are

² Flora's (1986) levels of social spending have been rescaled to make them equal to the OECD levels in 1960. French levels of social spending between 1950 and 1959 come from Flora (1983). A comparison between Flora's and OECD's figures of social spending in 1960 is shown in appendix 5.1.

³ Both OECD (1985) and Flora (1986) provide data on education. Therefore, unlike in chapter 3, here we have been able to include education spending in the analysis.

expected to have higher levels of social spending but also to spend more in more redistributive programs (as unemployment compensation).

Flora (1986) and OECD (1985), however, do not report data on non-democratic governments. Only Greece (which suffered a short period of dictatorship) is included in the OECD data-set. Therefore, Spanish and Portuguese social spending has been estimated here from primary sources (following the OECD definitions of social spending). I have used the same series I presented in chapter 2, which include social spending in pensions, health, welfare and unemployment. As for education spending, the information on Portugal comes from Valerio (2001). In the case of Spain, the data comes from Comín and Díaz (2005), who provide information on the central government's spending, and it has been complemented with information on other public organizations (*Organismos Autónomos* and local and provincial governments) from public budgets sources.⁴

5.3.2. Social legislation and trends in social spending

Table 5.1 shows my estimates for Spain and Portugal along with the available figures for Greece plus six other selected European countries. Between 1950 and 1978, social spending grew rapidly in democratic countries thanks to the development of the welfare state, which at the same time occurred in a context of rapid economic growth. As for non-democratic countries, in 1962 Greek social spending was not very far from that of Ireland. In fact, the origins of Greek social policy can be traced back to the interwar period. The Social Insurance Organization (IKA), which provided workmen's compensation, health insurance and old-age, invalidity and survivor pensions, was established in 1937. In the post-war period unemployment insurance and family allowances were introduced, in 1945 and 1959 respectively. And the Agricultural Insurance Organization (OGA) extended health-care and old-age pensions to farmers in 1961. Consequently, a basic social safety net had already been established when the military coup occurred in 1967. During the short period of the Military Junta rule (1967-73) no major changes took place. The Greek social policy continued to be insurance-based (instead of universalistic), and assistance for large families was approved in 1972.

⁴ For more details on the Spanish estimates of public spending on education see the appendix 5.4.

However, it seems that social spending remained rather stagnant until the end of the dictatorship (table 5.1). In contrast, the fall of the military rule shifted the political balance of power to the left and demands for redistribution increased (Petmesidou 1996, 2006; Alogoskoufis 1995).

Table 5.1. The evolution of social spending (as a % of GDP) in nine selected European countries (1950-78)

	Belgium	Denmark	Germany	Ireland	Italy	United Kingdom	Greece	Portugal	Spain
1950	12.57	12.46	16.63	10.01	9.39	12.45		3.21	4.07
1954	13.55	13.76	17.18	11.80	12.23	12.18		3.78	3.18
1958	15.90	16.49	20.51	11.60	15.25	13.71		4.33	3.90
1962	19.27	17.46	20.70	11.99	17.36	14.87	8.47	4.67	3.98
1966	22.55	20.25	22.49	14.09	20.17	16.62	10.23	4.79	5.06
1970	25.10	26.19	23.55	16.55	21.11	18.42	10.69	6.08	9.98
1974	28.70	30.68	28.67	20.21	23.53	20.83	9.92	8.60	12.05
1978	37.27	32.42	30.89	21.49	26.54	21.86	12.64	11.90	16.68

Source: see text.

Unlike Greece, both Spain and Portugal suffered longer periods of authoritarian rule (which were inspired by conservative and fascist ideologies) that exerted a bigger influence on the evolution of social policy. In Spain, as has been described in the previous chapters, a meager social safety net (which included workmen's compensation, plus old-age, maternity-leave and unemployment benefits) had already been created when Franco rose to power after the Spanish civil war (1936-39). More importantly, there was a broad consensus in favor of insurance-based schemes (in which benefits are earnings-related) in opposition to the mean-tested programs (Comín 1996; Cuesta 2008). Consequently, social insurances expanded under Franco's rule. Family allowances, health insurance,⁵ and professional-diseases insurance were introduced in 1938, 1942-44 and 1947 respectively. The unemployment insurance, which was abolished in the 1940s, was only re-established much later, in 1961 (Barrada 1999; Velarde 1990; Comin 1996).

In parallel to that 'Bismarckian' system, the government developed the so-called *Mutualismo Laboral*, which was inspired by the romantic notion that Franco's regime had about the former guilds and their ability to conciliate employers and employees interests. Formally, the *Mutualismo Laboral* consisted in a number of mutual-aid

⁵ Compulsory health insurance was extended to agricultural workers in 1953 and to temporary workers in 1958.

associations managed and financed by employers and employees. In practice, it was a system intensely regulated by the State (approving and setting benefits levels, qualifying conditions, etc.) and it was almost like a social-insurance system, although fragmented at industry level and sometimes at firm level (Calle 1994; Guillén 1992). However, despite these developments in social legislation, social spending remained considerably below the European average during the 1950s and 1960s. Hence, in 1962, social spending in Italy and Ireland was respectively 17.36% and an 11.99% of GDP, whereas in Spain it was only 3.98% of GDP (table 5.1).

In 1967 the 'Bismarckian' social insurance system and the *Mutualismo Laboral* were integrated into a single (and simplified) system of social security. Shortly later, in 1972, the system was reformed. This led to an increase in social benefits, but these continued to be earnings-related and mainly financed through employers and employees' contributions. Finally, during the transition to democracy, public subsidies to social security increased significantly, thanks to the tax reform made in 1977 (Comin 1996; Guillén 1992; Bandrés 1999). As a result of these changes, social spending grew rapidly from the mid 1960s on (table 5.1). Notice that this rapid growth started even before the advent of democracy and coincided with a period of rapid economic growth.

As for Portugal, workmen's compensation (established in 1913) was the only social program in operation (besides the traditional poor relief) when the coup d'état occurred in 1926. In Salazar's view compulsory social insurances implied too much public intervention and bureaucracy. Therefore, his government opted for an alternative system inspired by the idea of 'corporativism', and promoted the creation of social protection funds within the 'corporatist' organisms in 1935.⁶ These funds were financed and (formally) managed by employers and employees, although they were closely regulated by the State. At the beginning, these funds were created by the 'corporatist' institutions on a voluntary basis, but achievements were very limited (in 1942 there were only around 79.000 insured persons). Consequently, the State itself started to create social protection funds in the 1940s. The resultant system was not far from a compulsory-social-insurance system fragmented at firm or industry level, which somehow reminds the Spanish *Mutualismo Laboral* (Guibentif 2000; Lucena 2000;

⁶ Four types of funds were stipulated by the law: union funds, pensions' funds, mutual-aid funds, and civil servants funds. For more details on social policy and 'corporativism' see Cardoso and Rocha (2003) and Lucena (2000).

Cardoso and Rocha 2003). However, as in Spain, social spending during the 1950s and 1960s remained very low and far from the European standards (table 5.1).

In 1962, social protection funds were centralized. A unified pensions fund (responsible for old-age, invalidity and survivors benefits) and a unified professional-disease fund were established at a national level. Similarly, the funds responsible for maternity, health benefits and family allowances were established at district level. That reorganization helped the convergence of benefits and gave rise to the so-called general regime (*regime geral da previdência*). During Marcelo Caetano's rule (1968-1974), social protection extended to rural workers, domestic service and temporary labourers, who hitherto had been excluded from social protection (Guibentif 2000; Lucena 2000; Pereirinha and Carolo 2007). Consequently, as table 5.1 shows, social spending started to grow rapidly from the mid 1960s on. Finally, shortly after the Carnation Revolution new social programs were introduced. The unemployment insurance and mean-tested pensions were established in 1975 and 1977 respectively, and the national health system (which guaranteed universal health-care) was created in 1979. This contributed to make social policy more redistributive (Esping-Andersen 1993b; Pereirinha and Carolo 2007; Lopes 2005). Nonetheless, social spending levels in both Spain and Portugal were still below European average in 1978.

At first glance dictatorships' effect does not seem obvious. Social spending in Spain and Portugal were very low at the beginning of the period, but it started growing rapidly even before the advent of democracy. Was social spending in the 1950s and 1960s that low because Spain and Portugal were dictatorships? Or was it because they were poorer countries? Would social spending have grown faster from the mid 1960s had Spain and Portugal been democracies? Was social spending stagnation in Greece due to the Military Junta rule? In order to answer these questions the determinants of total social spending, as well as its main components, are analyzed more systematically in the next section.

5.4. The determinants of public social spending (1950-78)

5.4.1. The variables

Following the comprehensive theoretical framework developed by Lindert (2004), economic, demographic and political variables, as well as the impact of globalization are included in the econometric test. The dependent variable is public social spending as a share of GDP. I analyze both total social spending and its main components: pensions, health-care, welfare, unemployment and education spending. Among the explanatory variables, here I consider, firstly, the log of GDP per capita (measured in 1990 international Geary-Khamis dollars, from Maddison) and the annual rate of GDP growth.⁷ The former captures the effect of growing incomes and the expected sign of its coefficient is positive. The latter captures the impact of the economic cycle, but the expected sign is less clear. Economic crises may increase demands for social protection, but they may also reduce public revenues, and therefore, the means to implement social policy. The share of population over 65 years old is also included. The expected sign of its coefficient is positive. According to the 'ageing-population hypothesis' social spending rises when a larger share of the adult population becomes elderly (Wilensky 1975; Pampel and Williamson 1989; Lindert 1994). In the analysis of public spending on education, I include the share of the total population between 5 and 14 years old instead of the percentage of people over 65. The data comes from the United Nations' World Population Prospects (2009).

To assess the impact of non-democratic governments, I use a qualitative variable which ranges from one to zero. When a country suffered a dictatorship during all the preceding four years this variable takes value one. When it suffered a dictatorship for three, two or one year, it takes values 0.75, 0.5, and 0.25 respectively. If there was no non-democratic government within the last four years then this variable takes value zero.⁸ Countries have been ranked as democratic or non-democratic according to the Polity-IV project, which offers several combined indicators of democracy and autocracy.

⁷ In the analysis of unemployment spending below, the GDP growth rate has been replaced by the unemployment rate (the denominator is the total active population), and the source is: OECD Annual Labor Force Statistics.

⁸ Years in which transition to democracy or military coup happened are considered half democratic and half dictatorial. For example, if a country suffered a coup in 1976, the dictatorship variable in 1978 takes the value 0.625 (0.5 because that country was non-democratic during two years: 1977 and 1978, plus 0.125 because half of the year 1976 is considered dictatorial).

One of them is the Polity2 indicator, where countries are ranked from +10 (strongly democratic) to -10 (strongly autocratic). In our sample the non-democratic countries are Greece, from 1967 to 1973, Spain until 1977, and Portugal until 1974. As we saw in section 5.2, some theories consider that the welfare state is less likely to develop under dictatorships, while others consider that we should expect no significant differences between dictatorships and democracies. Therefore, the expected sign of this variable is not clear. Actually, the objective of this paper is to provide new quantitative evidence to clarify the relationship between social spending and non-democratic governments.

In addition to the dictatorship dummy variable, the impact of dictatorships' political instability is also considered in the model. The expected sign of this variable is positive, as unstable dictatorships would probably try to find political support by increasing social spending. Political instability is measured as the number of executive adjustments in non-democratic governments during the preceding four years. The data have been taken from Taylor and Jodice (1983). Finally, the impact of globalization is also approached through the degree of trade openness, which is defined as exports plus imports divided by the GDP (all figures in current prices). The data comes from the Penn World Tables 6.2. Once more, the expected sign of this variable is unclear. As seen before, initially one might expect a 'race to the bottom' provoked by globalization, but authors as Rodrik (1997) have suggested that globalization may have a positive effect on social transfers.⁹

⁹ Besides the explanatory variables considered here, it might be argued that migrations can also affect social spending. Lindert (1994) suggested that immigration could decrease society's willingness to support non-age-related benefits, because the local population would want the immigrants not to benefit from social policy. Nonetheless, there is an endogeneity problem with the migration variable. For example, Khoudour-Castéras (2008) showed that Bismarck's social policy made German emigration decline. I have run some regressions including migrations, but this variable had no significant influence on global social spending. Consequently, and taking into account that it might involve endogeneity problems, that variable was removed from the final reported analysis.

Table 5.2. The determinants of social spending (1950-78)

Dep. var. (in Logs)	Edu.	Edu.	Pensions	Pensions	Health	Health	Welfare	Welfare	Unemp.	Unemp.	Total	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
C	-6.167 *** (1.558)	-2.732 (2.466)	-5.729 *** (0.955)	4.038 (3.679)	-9.585 *** (0.891)	-3.393 (2.319)	-5.083 *** (1.227)	3.309 (4.392)	-7.090 *** (1.920)	25.663 * (13.294)	-4.534 *** (0.855)	5.805 *** (2.148)
Log(GDP per capita)	0.765 *** (0.131)	0.326 (0.258)	0.610 *** (0.181)	-0.165 (0.354)	1.020 *** (0.161)	0.650 *** (0.221)	0.536 ** (0.240)	-0.116 (0.447)	-0.417 (0.429)	-2.933 ** (1.165)	0.575 *** (0.149)	-0.168 (0.203)
GDP growth	-0.012 ** (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.020 ** (0.008)	-0.018 ** (0.009)	-0.015 ** (0.006)	-0.006 (0.007)	0.005 (0.010)	0.003 (0.012)			-0.011 ** (0.005)	-0.003 (0.005)
Log(Elderly)			1.197 *** (0.369)	0.261 (0.407)	0.596 * (0.357)	-0.525 (0.464)	0.815 (0.542)	0.086 (0.624)	2.599 *** (0.927)	0.025 (1.298)	1.034 *** (0.320)	-0.336 (0.344)
Log(Kids, 5-14)	0.414 * (0.241)	0.567 ** (0.258)										
Log(Openness)	-0.140 * (0.077)	-0.196 * (0.104)	-0.240 ** (0.119)	-0.451 *** (0.154)	0.040 (0.090)	-0.085 (0.117)	-0.144 (0.158)	-0.383 * (0.218)	0.746 ** (0.286)	-0.240 (0.493)	-0.083 (0.075)	-0.231 ** (0.098)
Dictatorships	-0.407 *** (0.136)	-0.491 *** (0.141)	-0.465 * (0.251)	-0.472 * (0.264)	-0.374 *** (0.109)	-0.501 *** (0.106)	0.304 (0.237)	0.149 (0.288)	-1.277 *** (0.301)	-1.337 *** (0.332)	-0.389 *** (0.144)	-0.501 *** (0.120)
Political instability	0.021 ** (0.010)	0.026 ** (0.011)	0.026 (0.019)	0.032 (0.020)	0.011 (0.009)	0.024 *** (0.009)	-0.024 (0.020)	-0.013 (0.024)	0.072 *** (0.022)	0.077 *** (0.025)	0.017 (0.011)	0.029 *** (0.010)
Unemployment rate									0.192 *** (0.023)	0.124 *** (0.036)		
Country Fixed Effects	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
Time Fixed Effects	no	yes	no	yes	no	yes	no	yes	no	yes	no	yes
R-squared	0.981	0.988	0.962	0.978	0.977	0.985	0.949	0.949	0.942	0.96	0.974	0.986
Mean dep. var.	1.568	1.568	2.227	2.227	1.503	1.503	1.827	1.827	-1.499	-1.499	3.414	3.414
DW	1.889	1.739	2.128	2.186	2.316	2.488	2.037	2.007	2.283	2.44	1.960	2.016
Obs.	117	117	114	114	112	112	112	112	82	82	115	115

Notes: Dependent variables are education, pensions, health, welfare, unemployment and total social spending as a percentage of GDP. Standard errors are in brackets, * significance at 10% level, ** significance at 5% level, *** significance at 1% level. The number of observation varies from column to column because some years' data is missing.

5.4.2. Discussion

The econometric results are shown in table 5.2. The estimation method is weighted least squares in order to correct for (country-fixed) heteroskedasticity and adjusted for first order serial correlation. Our panel data-set is composed of the 15 aforementioned countries and 8 four-year intervals between 1950 and 1978.¹⁰ All the regressions include cross-country fixed-effects, and regressions reported in even columns also include time fixed-effects. In all of our regressions the R-squared is above 0.94, which suggest that our model fits quite well the evolution of public social spending.

The log of the level of GDP per capita and the share of population over 65 years old have a positive and significant effect on almost all types of social spending.¹¹ However, that positive effect disappears when we control for time fixed-effects. This suggests that both level of GDP and the ageing of population were (at least partially) capturing the effect of the passage of time. The most surprising thing is that the elderly do not even show any positive and significant influence on pensions (after we control for time effects). In contrast, the share of kids between 5 and 14 years old has a positive and statistically significant effect on education spending, no matter if we control for fixed-effects or not.

Except for welfare spending, the GDP growth rate shows a negative effect on all types of social spending, whereas the unemployment rate has a highly significant positive effect on unemployment spending. Therefore, social spending appears to be counter-cyclical. In contrast, the effect of trade openness is less clear. It shows a positive and significant effect on unemployment spending, but it also appears to have a negative impact on pensions and education. However, after we control for time fixed-effects, in addition to pensions and education, trade openness shows a negative and significant effect on welfare and total social spending as well, and its positive effect on unemployment vanishes. Therefore, Rodrik's hypothesis only seems to find weak empirical support in the case of unemployment spending. This is not completely

¹⁰ The benchmark years are: 1950, 1954, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, and 1978.

¹¹ The effect of the level of GDP might be distorted by the fact that the GDP is included both on the left (social spending/GDP) and on the right side (GDP/population) of my specification. In the appendix 5.2 I show that GDP's effect holds if we use social spending (instead of social spending/ GDP) as the dependent variable.

surprising, as unemployment is the social risk which is more clearly linked to market instability, and therefore, it is highly sensitive to globalization. Nonetheless, the overall effect of trade openness seems to be rather negative, especially when we control for time-effects.

Finally, our results show that being a dictatorship had a negative impact on almost all types of public social spending.¹² These results hold even if we control for time-effects. The only exception is welfare spending, although, as we will see next, there is a plausible explanation for that. Therefore, contrary to what Mulligan *et al.* (2010) maintain, it seems that political variables matter. The suppression of voting rights and the prohibition of free political parties and trade-unions seem to exert a clear negative effect on the evolution of social spending. Probably, those measures limited the political voice of pro-social-spending groups: the working class and lower income groups. And, consequently, political demands for social spending decreased.

One might argue that dictatorships also limited the political voice of anti-social-spending groups. But our results suggest that, even in that case, dictatorships were just maintaining the *status quo*, and therefore preventing the rise of social spending. Moreover, although voting rights were suppressed for everybody, it seems likely that anti-social-spending groups held more political power than the pro-social-spending ones. In Spain, for instance, free unions and other working class organizations were banned by Franco's regime, and many of their members were put under arrest or killed. In contrast, employers' and landowners' organizations remained legal, so they could freely associate and even act as a pressure group (Molinero and Ysas 1993, 1998; Cabrera and Del Rey 2002).¹³ In addition, a number of landowners and businessmen were members of government during the dictatorship.¹⁴ Actually, these two social groups, plus high-ranking civil-servants, the Catholic Church, the army, the monarchic groups and the *Falange* were the main sources of political elites during Franco's dictatorship (Jerez

¹² Since the dictatorships included in my sample are poorer than the rest of countries, here I control for the GDP per capita. I have also controlled for non-linear income effects in the appendix 5.2 and the effects associated to the political variables hold.

¹³ An eloquent example of how the employers acted as pressure group during Franco's dictatorship can be found in Molinero and Ysas (1993). According to them, in the late 1940s the government was not able to pass the 'Work Council Act' (*Ley de Jurados de Empresa*), because of employers' opposition.

¹⁴ For example, Demetrio Carceller (linked to business interest) was minister of industry and commerce, Joaquín Benjumea (landowner) was minister of agriculture, labor, and treasury after the civil war, and Pere Gual Villalbí, who was the president of the *Fomento del Trabajo* (the most important and lasting Catalan employers' association), became minister in 1957 (Jerez 1996).

1996). Similarly, under Salazar's regime free unions were prohibited in Portugal (Barreto 1990, 1994) and higher income groups were better represented in the government. During the *Estado Novo* era there was no minister who was a member of a former working class organization, or who was an employee, or even a middle-ranking civil-servant. Portuguese ministers in that period were mainly high-ranking civil-servants (as lawyers or engineers), and military officers, and there were also some landowners and businessmen. In addition, especially during the first years of the dictatorship, many of the Portuguese ministers were conservatives, coming from catholic or monarchists groups. This situation contrasts with the government composition after the Carnation Revolution and the advent of democracy in Portugal, when the number of middle-ranking civil-servants and members of labor organizations in the government increased significantly (Pinto and Almeida 2002; Pinto 2002).

The 'political legitimacy' hypothesis does not find empirical support either, at least in its hard version. As already mentioned, authoritarian governments in our sample had a negative impact on social spending. If the 'political legitimacy' theories were right, we would have found no statistical differences between democratic and non-democratic governments. However, if we consider the 'political legitimacy' theory in a softer version, it finds some empirical support. As table 5.2 shows, dictatorships' political instability, proxied by the number of government changes, had a positive and significant effect on education and unemployment spending. If we control for time-effects then the impact of political instability becomes even clearer. In addition to education and unemployment spending, now it also shows a significant positive effect on health and total social spending. This would indicate that non-democratic governments try to buy political stability by increasing social spending (only) when they face social pressure from below and feel politically threatened.

Interestingly, non-democratic governments' negative effect is clearer on unemployment, health and education spending, which are the most redistributive types of social spending. This seems to confirm non-democratic governments' aversion to redistribution. Finally, there is one feature of the composition of social spending under dictatorships that deserves some attention. As table 5.2 shows, welfare spending is the only category of social spending which was not negatively influenced by non-democratic governments. In a way, this might be simply indicating that dictatorships spent as much

as democracies in traditional poor relief (as we saw in section 5.3.1, welfare-spending includes traditional poor relief expenditures). This is consistent with dictatorships' overall negative effect, as the rise of the welfare state was based on the growth of 'modern' social programs, opposite to traditional poor relief.

However, there is a more plausible explanation for the lack of dictatorships' negative effect on welfare spending. As well as traditional poor relief, the welfare-spending category includes maternity and sickness leave expenditures, and family allowances. As table 5.3 shows, authoritarian government's allocated a big share of resources to family support. Two factors might explain this fact. Firstly, non democratic governments probably stimulated family support to encourage the growth of population. Lynch (2006), for example, considers that the pro-natalist fascist policy helps to explain the rise of family allowance programs in Italy during the Mussolini's era. Despite pro-natalist ideologies also existed in democratic countries, such as France or Denmark, this 'pro-natalist' argument probably applies to Spain and Portugal too. Secondly, Pereirinha *et al.* (2007) hold that, rather than an instrument of Salazar's demographic policy, Portuguese policy makers conceived family allowances as a complement to the male-bread-winner wage. From this point of view, family allowances were, at least partially, an anti-poverty measure, but also an instrument to reduce female labor force participation (as the objective was to guarantee the male wage was enough to maintain the whole family).

Table 5.3. Family support as a % of welfare spending (1950-78)

	France	Sweden	Denmark	Germany	UK	Ireland	Italy	Austria	Nether-lands	Belgium	Portugal	Spain
1950		0.56	0.74 ^a	0.06	0.24	0.37			0.38	0.35	0.83	0.72
1954		0.55	0.76	0.07	0.24	0.43	0.45	0.18 ^b	0.39	0.36	0.84	0.66
1958		0.54	0.77	0.12	0.23	0.47	0.45	0.13	0.33	0.37	0.86	0.60
1962	0.64	0.56	0.84	0.32	0.21	0.40	0.40	0.16	0.30	0.37	0.77	0.64
1966	0.64	0.55	0.79	0.40	0.16	0.37	0.45	0.14	0.35	0.35	0.66	0.50
1970		0.47	0.76	0.33	0.21	0.34	0.34	0.38	0.26	0.32	0.64	0.81
1974	0.74	0.41	0.70	0.24	0.14	0.37	0.32	0.31	0.18	0.27	0.81	0.65
1978		0.52	0.58	0.33		0.24	0.23	0.40	0.26	0.21	0.48	0.41

Sources: For Spain, own made (see text). Data on Portugal comes from Pereirinha and Carolo (2007), data on France from Flora (1983), and data on the rest of countries from Flora (1986).

Notes: Norway and Finland have been removed from the table, because their evolution was not far from that of Sweden. As for Greece, there is no information about family social spending.

a. In 1951.

b. In 1955.

In summary, non-democratic governments did not exert a negative influence on welfare spending, maybe because they did not dismantle traditional poor relief and/or, more likely, because they encouraged the rise of family social protection (no matter if they did so to encourage the growth of population, or to keep women out of the labor market, although these two objectives probably interacted).

The evolution of social spending and its distribution among different items have been analyzed thus far. Non-democratic governments appear to have had a clear negative influence on the evolution of public social spending, although that negative effect disappears in the case of welfare spending. Moreover, it seems that dictatorships tended to rise redistributive social spending when they faced periods of political instability. The next section analyzes how big the role of dictatorships is when it comes to explain the differences in social spending levels among European countries.

5.5. Explaining differences in social spending levels

As has been indicated, dictatorships played an important role in the evolution of social spending. However, besides statistical significance, it is interesting to analyze how big that role was. As we saw in table 5.1, between 1950 and 1978, social spending levels in both Spain and Portugal were lower than in other European countries. Those two countries were dictatorships during almost the whole period, but they were also poorer and younger countries. Which forces played the biggest role in explaining the differences in social spending levels between these countries and the rest of Europe?

Table 5.4. Explaining differences in total social spending (1974)

	Europe	Europe (weighted)	Italy	France	Ireland	Europe	Europe (weighted)	Italy	France	Ireland
	(This country's level minus Spain's level in 1974)									
Time Fixed Effects	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Country Fixed Effects	0.164 (21.90)	0.164 (20.10)	0.317 (33.85)	0.117 (12.44)	0.440 (68.00)	0.848 (93.38)	0.763 (87.22)	0.852 (80.39)	0.846 (84.63)	0.611 (80.73)
Log (GDP per capita)	0.177 (23.57)	0.188 (23.02)	0.175 (18.68)	0.273 (28.95)	-0.084 (-12.96)	-0.052 (-5.70)	-0.055 (-6.29)	-0.051 (-4.84)	-0.080 (-8.02)	0.025 (3.25)
GDP growth	0.000 (0.06)	0.000 (0.06)	0.000 (0.03)	0.000 (0.04)	0.000 (0.06)	0.000 (0.02)	0.000 (0.02)	0.000 (0.01)	0.000 (0.01)	0.000 (0.02)
Log (Elderly)	0.191 (25.46)	0.220 (26.92)	0.151 (16.11)	0.257 (27.16)	0.058 (8.92)	-0.062 (-6.83)	-0.071 (-8.17)	-0.049 (-4.63)	-0.083 (-8.35)	-0.019 (-2.48)
Log (Openness)	-0.060 (-7.95)	-0.036 (-4.42)	-0.028 (-2.94)	-0.024 (-2.58)	-0.088 (-13.58)	-0.166 (-18.28)	-0.101 (-11.49)	-0.077 (-7.24)	-0.068 (-6.78)	-0.245 (-32.39)
Dictatorships	0.318 (42.40)	0.333 (40.76)	0.389 (41.55)	0.389 (41.18)	0.389 (60.07)	0.409 (45.07)	0.429 (48.96)	0.501 (47.28)	0.501 (50.12)	0.501 (66.24)
Political instability	-0.041 (-5.43)	-0.053 (-6.43)	-0.068 (-7.27)	-0.068 (-7.20)	-0.068 (-10.51)	-0.069 (-7.65)	-0.090 (-10.24)	-0.116 (-10.97)	-0.116 (-11.62)	-0.116 (-15.36)
Total predicted difference (in logs)	0.749 (100)	0.817 (100)	0.936 (100)	0.944 (100)	0.647 (100)	0.908 (100)	0.875 (100)	1.060 (100)	1.000 (100)	0.756 (100)
Total observed difference (in logs)	0.614	0.644	0.669	0.660	0.517	0.614	0.644	0.669	0.660	0.517

Notes: All variables are defined as in table 5.2. Each variable contribution is calculated by multiplying the coefficients from regression 11 of table 5.2 (no time-effects) and regression 12 of table 5.2 (including time-effects) by the independent variables values in 1974. Europe's independent variables values are just the average of the 15 European countries included in the sample. 'Europe-weighted' is a population weighted European average. Each variable contribution's percentage appears in brackets.

Table 5.4 shows the observed (or real) and the predicted differences in total social spending between Spain and several European countries (France, Italy, Ireland, plus the simple European average and the population-weighted European average) in 1974. This table also reports each variable's contribution to those differences. Calculations have been made from regressions 11 and 12 of table 5.2. As we can see a large share of the differences in social spending between Spain and our group of European countries were driven by political factors. Being a dictatorship explains more than 40% of that difference, and up to 60% in the case of the comparison with Ireland. This means that being a dictatorship not only had a negative impact on social spending (as we saw in the previous section), but also that that impact was very large. Political instability also played an important role, although in the opposite way. It provoked a 5-15% reduction in social spending differences between Spain and our comparison's countries. However, the reduction in social spending differences due to political instability is far from enough to compensate dictatorships' negative effect. Even if we accept that (politically unstable) dictatorships tried to find political support by increasing social spending, the suppression of democratic institutions appears to have had a much bigger negative effect.

As for the ageing of population and the level of GDP per capita, they explain a big share of the differences between Spain and wealthier and older countries, as France, Italy or the European average. Unsurprisingly, these variables play a less important role when it comes to explain the differences between Spain and countries with similar levels of development, as Ireland. However, after we control for time-effects these variables turn to operate in the opposite direction (they now contribute to reduce the distance to wealthier and older countries, instead of increasing it). This prevents us from drawing definitive conclusions on the role played by the ageing of population and the GDP per capita, as has been commented before. Finally, the importance of the trade openness varies from country to country. On the one hand, it provoked a small reduction in social spending differences between Spain and less open economies as France or Italy (around a 3-7% depending on whether we include time-effects or not). On the other hand, it led to a bigger reduction of the difference between Spain and more open economies like Ireland (ranging from a 13.58% to a 32% depending on whether we include time-effects or not).

Table 5.5. Explaining differences in social spending categories (1974)

	Education	Pensions	Health	Welfare	Unemp.	Education	Pensions	Health	Welfare	Unemp.
	(population-weighted European average's level minus Spain's level)									
Time-effects	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Country Fixed Effects	0.576 (50.63)	0.002 (0.31)	-0.254 (-49.96)	1.195 (92.30)	-1.169 (-316.58)	0.781 (61.86)	0.636 (85.20)	0.198 (32.09)	1.678 (119.45)	0.637 (146.02)
Log (GDP per capita)	0.250 (22.01)	0.200 (29.80)	0.333 (65.53)	0.175 (13.54)	-0.136 (-36.90)	0.107 (8.46)	-0.054 (-7.24)	0.212 (34.51)	-0.038 (-2.71)	-0.959 (-219.78)
GDP growth	0.001 (0.04)	0.001 (0.13)	0.001 (0.13)	0.000 (-0.02)		0.000 (0.01)	0.001 (0.10)	0.000 (0.04)	0.000 (-0.01)	
Log (Elderly)		0.255 (38.00)	0.127 (24.93)	0.173 (13.39)	0.553 (149.65)		0.055 (7.42)	-0.112 (-18.14)	0.018 (1.30)	0.005 (1.24)
Log (Kids, 5-14)	0.088 (7.74)					0.121 (9.56)				
Log (Openness)	-0.061 (-5.37)	-0.105 (-15.62)	0.017 (3.39)	-0.063 (-4.85)	0.325 (87.98)	-0.085 (-6.77)	-0.197 (-26.33)	-0.037 (-6.03)	-0.167 (-11.87)	-0.105 (-23.95)
Dictatorships	0.349 (30.65)	0.398 (59.35)	0.320 (62.92)	-0.260 (-20.11)	1.093 (295.86)	0.421 (33.32)	0.404 (54.05)	0.429 (69.66)	-0.127 (-9.05)	1.144 (262.13)
Political instability	-0.065 (-5.71)	-0.080 (-11.96)	-0.035 (-6.94)	0.074 (5.75)	-0.222 (-60.04)	-0.081 (-6.45)	-0.099 (-13.21)	-0.075 (-12.14)	0.041 (2.89)	-0.239 (-54.68)
Unemployment rate					-0.074 (-19.96)					-0.048 (-10.97)
Total predicted difference (in logs)	1.137 (100)	0.670 (100)	0.509 (100)	1.294 (100)	0.369 (100)	1.262 (100)	0.747 (100)	0.616 (100)	1.404 (100)	0.437 (100)
Total observed difference (in logs)	1.057	0.534	0.390	0.825	0.866	1.057	0.534	0.390	0.825	0.866

Notes: see table 5.4.

If we look at the different categories of social spending (education, pensions, health, unemployment and welfare spending) we can draw similar conclusions. As table 5.5 shows, the variable ‘dictatorship’ contributed to increase the differences between Spain and the (population-weighted) European average in almost all types of social spending. The only exception was welfare spending. Note that being a dictatorship explains a particularly big share of the differences in unemployment spending, which is probably the most redistributive social spending category. In contrast, dictatorship’s positive effect on welfare spending is much smaller. These results seem to confirm dictatorships’ reluctance to redistribution. As for political instability, it contributes to diminish the differences in all categories of social spending, except in welfare spending. Once more, its effect appears to be particularly important in the case of unemployment spending and quite less important in the case of welfare spending. In any case, political instability’s effect is far from enough to compensate dictatorships’ negative impact.

To sum up, it seems that dictatorships’ negative effect on social spending not only is statistically significant (as we concluded in the previous section), but also quite large. It explains a large share of the differences in social spending levels between Spain and other European countries, and its influence seems particularly bigger in more redistributive categories of social spending.

5.6. The determinants of social spending funding (1951-79)

5.6.1 Hypotheses

We have seen so far that the Mediterranean dictatorships had a negative impact on social spending. But how was social spending paid for? In this section, I carry out an alternative test for redistribution based on the way in which social spending was financed. According to the OECD, social protection programs ‘financed by compulsory employer and employee contributions to social insurance funds are, by convention, considered public’ (2007, p. 8). Therefore, public social spending is basically funded by compulsory social security contributions plus government subsidies (which in turn come from direct and indirect taxes).¹⁵ From this point of view, redistribution through public budgets is bigger in countries where compulsory

¹⁵ In addition to social contributions and public subsidies some social protection programs have its own resources (like receipts from assets for example) but this does not affect our argument.

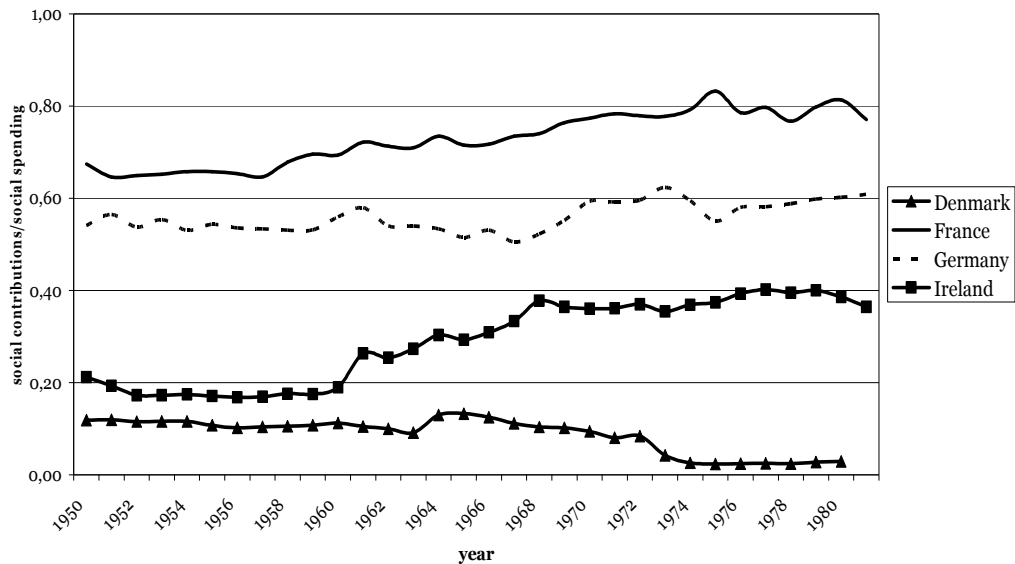
social contributions are lower, and consequently government subsidies (that is, taxpayers' contributions) are bigger.

Moreover, despite social contributions are formally paid by employers and employees, in the long run, they are in fact taxes on wages and they are seen as a labor cost by employers. This means that the cost of social protection in countries where social contributions are high is mainly paid by wage-earners. Finally, contributory systems do not seem to involve more redistribution among employees either. Unlike mean-tested systems or universalistic systems, social benefits in contributory systems are usually linked to former wages (because social benefits usually depend on social contributions, which, in turn, depend on wages). In short, social protection systems based on high compulsory social contributions seem to involve less redistribution through public budgets, and also less redistribution from employers to employees or among workers. Consequently, the ratio of social contributions to social spending may be considered a good indicator of redistribution. The higher that ratio is the less redistributive social protection is.

Here, that ratio is used to assess the redistributive impact of dictatorships, complementing in that way the analysis of the previous sections. Thanks to the OECD national accounts records we have detailed information on the yearly sum of social security contributions collected by the state in several OECD countries since 1950. This allows us to calculate the ratio of compulsory social security contributions to social spending. That ratio is calculated just by dividing the sum of social contributions in the year t by the sum of social spending in the same year t . The difference between the level of social spending and the social security contributions is assumed to be financed via public subsidies, that is, via direct and indirect taxes.

Graph 5.1 shows the evolution of the ratio of social contributions to social spending in four selected European countries between 1950 and 1981. The graph shows large differences among countries, which remained almost unchanged or even widened throughout the whole period under study. This behavior suggests that the evolution of social contributions is path-dependent: once social programs are introduced and the financing-style is established no big changes occur.

Graph 5.1. The importance of social contributions in selected countries (1950-81)



Source: see text

Thus, to analyze the determinants of social contributions it seems convenient to look at the early stages of the development of the welfare state. To some extent this is actually what Esping-Andersen did in his influential book *The three worlds of Welfare Capitalism*. He assumed that social protection systems were shaped by political forces, so that he classified the welfare states into three different categories or models depending on their political roots: the conservative or continental model, the social-democratic or Scandinavian model and the liberal model. In other words, he classified the welfare state depending on whether conservative, social-democratic or liberal political forces were predominant in its origins and later evolution.

According to Esping-Andersen, the social-democratic model is the most generous and redistributive one. The conservative model is still generous but less redistributive. In that model, social benefits are still high but they tend to be wage-related, so the social protection system tends to reproduce or at least not to completely erode the market distribution of resources. Finally, social protection in liberal countries tends to be less generous, because they are more likely to rely on market mechanisms to provide insurance. However, liberal social programs do not tend to reproduce market distribution as much as conservative models because, in general, they are mean-tested instead of wage-related programs. As a consequence,

liberal social protection systems are tiny and redistributive at the same time (they have redistributive programs but for only a small share of the population).

To go back to the determinants of the ratio of social contributions to social spending, from Esping-Andersen's theory one would expect that ratio to be higher in conservative countries. There is however another way to approach the analysis of social contributions. Our aim is to explain why different countries use social contributions (and finance social spending) in such a different way and why these differences are persistent over time. In an influential paper, Botero *et al.* (2004) suggested that employment regulation, collective bargaining laws and social security systems were mainly shaped by legal traditions. According to them, different legal traditions use different strategies for dealing with market failure. Countries in the French civil-law-tradition tend to regulate labor markets more extensively than the English-common-law countries, because the latter tend to preserve the freedom of contract to a greater extent. Similarly, French-civil-law countries tend to provide social security more generously than English-common-law countries. Moreover, in these authors' view legal traditions are exogenous to the economy, because most countries in the world received their legal structures through colonization or invasion. And in any case, those legal traditions were older than social legislation.

Despite Botero *et al.* (2004) do not explicitly theorize on the determinants of social contributions, I think it is plausible to assume that compulsory social contributions imply more labor market regulation and less freedom of contract. Therefore, the ratio of social contributions to social spending is expected to be higher in French-civil-law countries. In addition, we could expect that the persistent differences in the importance of social contributions among European countries might be explained by the long-term permanent effects of different legal traditions.

The role played by religion has also deserved some attention in the literature. Examining the factors leading to the creation and growth of national old-age protection systems, Cutler and Johnson (2004) found that catholic countries are more likely to create earnings-related schemes, although they do not explain the theoretical reasons behind that behavior. From this point of view, we would initially expect social contributions to be higher in catholic countries, but given the lack of a clear theoretical link, one should be careful when interpreting the role of religion.

Some case studies on the political economy of social insurance have indirectly reserved a role for globalization. For example, according to Baldwin (1990), export-oriented farmers in Denmark opposed contributory insurance-based systems, because compulsory social contributions would have implied higher labor costs. Similarly, Ullman (1981) maintained that German export-oriented firms (together with smaller and labor-intensive firms) opposed Bismarck's social insurance laws in 1880s. Finally, as already mentioned in section 5.2, in a recent book analyzing the evolution of social policy in developing countries, Haggard and Kaufman (2008) pointed out that protectionist countries (like the Latin American ones during the 1960s and 1970s) tended to create contributory social protection systems. Those systems implied higher labor costs but they did not find employers' opposition, because firms did not have to face international competition. Consequently, they were able, at least to some extent, to transfer increasing costs to final prices. From this point of view, more open economies are expected to favor lower social-contributions-to-social-spending ratios.

Although none of the previous studies focus explicitly on the determinants of social contributions, we can derive from them several hypotheses which can help us to explain why different countries have so different social contributions' shares. The development strategy (export-oriented vs. protectionist), the dominant religion, the legal tradition, and the political forces, which in Esping-Andersen's view shaped the welfare state, are potential determinants of the social contributions. Moreover, that basic theoretical framework allows us to test the role played by dictatorships. If dictatorships are less redistributive than democracies then the ratio of social contributions to social spending should be higher under non-democratic regimes.

5.6.2. Empirical test

To analyze the determinants of social contributions I use a logistic model, which allows testing the probability of having a certain social-contributions-to-social-spending ratio. The basic logistic model is given by:

$$y_i = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_i$$

Where α_t is the baseline hazard, β is a set of parameters, X_{it} is a vector of characteristics of country i in year t , and y_t is a dummy variable which takes value 1 when the ratio of social contributions to social spending is higher or equal to 0.7 and zero otherwise. I have chosen the threshold 0.7 because it allows us to test the probability of a social protection system to be mainly funded through social contributions.¹⁶ As mentioned before, data on social contributions comes from the OECD National Accounts.¹⁷ Among the explanatory variables I have included: the population share of Catholics and Protestants, a dummy variable for the legal tradition, and a dummy variable for the three types of Esping-Andersen's welfare capitalisms.¹⁸ Globalization is also taken into account and proxied by the degree of trade openness. The impact of non-democratic governments is tested by including a dictatorship dummy variable, which is defined as in section 5.4. Lastly, the log of the level of GDP and the share of population over 65 are also included as control variables.

¹⁶ In our fifteen countries' sample the average ratio of social contributions to social spending is 0.52, and that ratio was never below 0.6 in countries like Spain, Portugal or France. Therefore, since we are interested in analysing the determinants of particularly highly-contributory systems, we need to take a threshold above 0.6 to construct our endogenous variable. Here I have chosen the threshold 0.7. Inevitably this is a rather arbitrary choice. However, as is shown in the appendix 5.3, the results do not vary significantly if we use the 0.75 or 0.8 thresholds. Moreover, two additional robustness-checks have been carried out in the appendix 5.3. Firstly, I have replicated the analysis by estimating a linear probabilistic model, instead of a logistic model (see table A.5.3.2 of the appendix). Secondly, I have performed an alternative estimation just using the ratio of social contributions to social spending as the dependent variable, instead of using my dichotomous dependent variable (table A.5.3.3 of the appendix). The results of these two additional tests confirm the outcomes of our logit regression.

¹⁷ Most of the data comes from the 1983 edition [OECD (1983), *National Accounts, detailed tables, volume II, 1964-1981*, Paris, OECD], which provides the longest and most homogeneous series on social contributions for the 1960s and 1970s. When the 1983 edition did not provide data for one particular year or country, it has been compiled from a different edition. When necessary, levels of social contributions have been rescaled to make them equal to the last available year in the 1983 edition. Data on Spanish social contributions during the years 1958-81 come from Comín and Díaz (2005) and, for the years 1954-58, from the OECD National Accounts.

¹⁸ The share of Catholics and Protestants refers to the post-World War II period and comes from Lindert's worksheet. Countries' legal origins are taken from Botero *et al.* (2004), which in turn takes them from La Porta *et al.* (1999), and Esping-Andersen's classification comes from Esping-Andersen (1990).

Table 5.6. The determinants of (high) social contributions (1951-79)

Dependent variable: social contributions are more than 70% of social spending					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C	-32.575 ** (13.899)	-37.496 *** (13.152)	-27.687 ** (12.081)	-34.652 ** (16.593)	-36.641 ** (17.245)
Log (GDP per capita)	3.477 ** (1.659)	4.335 *** (1.639)	2.013 (1.347)	4.043 * (2.148)	4.043 * (2.148)
Elderly	-0.035 (0.209)	-0.102 (0.224)	0.552 (0.399)	-0.146 (0.233)	-0.146 (0.233)
Trade openness	-0.048 * (0.025)	-0.045 ** (0.023)	-0.045 ** (0.020)	-0.049 * (0.026)	-0.049 * (0.026)
Dictatorship	14.590 *** (3.208)	11.896 *** (2.168)	11.757 *** (2.443)	12.279 *** (2.315)	12.279 *** (2.315)
Catholicism	2.051 * (1.156)				
Protestantism		-3.207 ** (1.521)			
Legal origin					
French			3.713 ** (1.695)		
Scandinavian & English				-1.989 * (1.102)	
Continental					1.989 * (1.102)
McFadden R-squared	0.642	0.675	0.710	0.638	0.638
Log likelihood	-20.746	-18.855	-16.816	-20.953	-20.953
Obs. with dep. var.=0	87	87	87	87	87
Obs. with dep. var.=1	24	24	24	24	24
Total Obs.	111	111	111	111	111

Notes: The dependent variable takes value one when the ratio of compulsory social contributions to social spending is higher or equal to 0.7, and takes value zero otherwise. The panel data set consists of 15 cross-sections and eight time-observations. The total number of observations is not 120 (15x8) because data for some years is missing. The estimation method is logit regressions. Robust Standard errors are in brackets. * significance at 10% level, ** significance at 5% level, *** significance at 1% level.

The estimation method is logit regressions. Our panel-dataset is composed of the same fifteen European countries we used in the previous sections (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, and the UK) and 8 four-year intervals during the time-period 1951-79.¹⁹ The benchmark years are 1951, 1955, 1959, 1963, 1967, 1971, 1975 and 1979. According to the outcomes of the estimations, which are shown in table 5.6, the level of GDP has a positive and statistically significant impact on the probability of having a high share of social contributions. It seems that richer countries are more prone to establish social protection systems mainly funded through

¹⁹ The time-period is 1951-79 (instead of 1950-78) because data on social contributions in 1950 is missing for several countries.

social contributions. In contrast, the share of population over 65 does not seem to have any significant effect on the way that social spending is financed. As for globalization, we can see that the degree of trade openness has a significant negative effect. This means that more open economies are less likely to establish social protection systems funded via social contributions (and more likely to adopt tax-funded social protection systems). Arguably, more open economies tend to reject contributory systems and favor the adoption of more neutral tax-funded systems, because the former make labor costs rise. This is consistent with previous qualitative studies which showed that firms' export-orientation was important for the political economy of social legislation (Ullman 1981; Baldwin 1990; Haggard and Kaufman 2008). It seems that, rather than provoking a 'race to the bottom' or an increase in social spending levels, exposure to international trade favored the adoption of tax-funded systems instead of contributory programs.

Religion seems to have played a significant role too. The bigger the share of Catholics the more likely is a country to adopt contributory social protection systems. In the same way, Protestantism reduces the probability of establishing contributory systems. These results fit Cutler and Johnson's (2004) findings, according to which catholic countries tend to create wage-related social protection systems. However, there is no clear theoretical reason to explain that fact. Do social-Catholics view employers' social contribution as a kind of modern alms? As is shown below, religion might be capturing the effect of other related variables, as the legal origins or the political traditions.

In fact, legal traditions are also significant and have the expected sign. As table 5.6 shows, countries with their legal origins in the English-common-law tradition, as well as Scandinavian countries, are less likely to have high ratios of social contributions to social spending (and more likely to adopt tax-funded systems). In contrast, French-civil-law countries tend to rely on contributory systems. This is consistent with Botero *et al.*'s (2004) finding that French-civil-law countries tend to regulate labor markets more extensively than English-common-law countries. On the other hand, Esping-Andersen's hypothesis seems to find empirical support too. Countries belonging to the so-called conservative model are more likely to have high ratios of social contributions to social spending. In contrast, countries in the social-democratic and the liberal model are more likely to adopt tax-funded systems.

Table 5.7. Comparing religion, legal origins and Esping-Andersen's classification

	average social contributions, 1950-81	share of Catholics	share of Protestants	Legal origins	Esping-Andersen's classification
Denmark	0.09	0.01	0.99	Scandinavian	Social-democratic
Finland	0.30	0	0.98	Scandinavian	Social-democratic
Norway	0.57	0	1	Scandinavian	Social-democratic
Sweden	0.35	0	1	Scandinavian	Social-democratic
Ireland	0.29	0.93	0.07	English	Liberal
UK	0.37	0.14	0.84	English	Liberal
Austria	0.47	0.91	0.04	German	Conservative
Germany	0.56	0.34	0.65	German	Conservative
Belgium	0.52	0.98	0.02	French	Conservative
Netherlands	0.58	0.43	0.53	French	Conservative
Italy	0.61	1	0	French	Conservative
France	0.73	0.98	0.02	French	Conservative
Greece	0.72	0.01	0	French	Conservative
Portugal	0.92	1	0	French	Conservative
Spain	0.89	1	0	French	Conservative

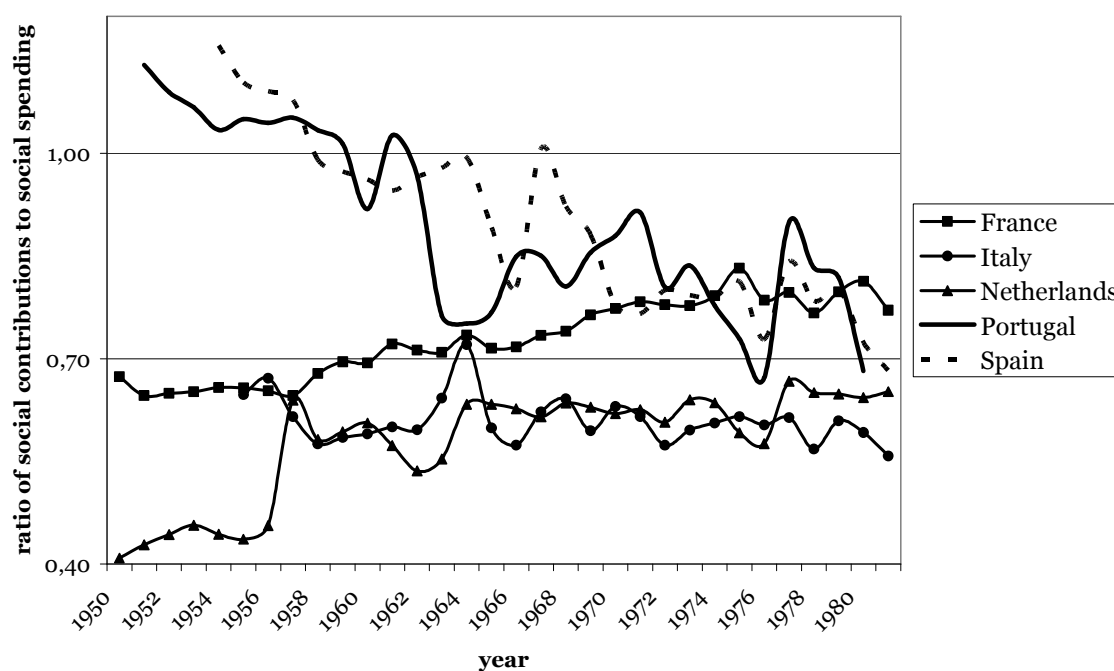
Source: for the ratio of social contributions see text. For the share of Catholics and Protestants, Countries' legal origins, and Esping-Andersen's classification see footnote 18.

However, it is hard to choose one of these theories. Which factor is the most determinant one: religion, the legal origin or the political origin? As table 5.7 shows all three variables are closely related to each other. Countries in the French-law tradition are mainly catholic and conservatives. Similarly, both the English-law countries and the Scandinavian-legal-tradition countries are mainly protestant, and they coincide respectively with Esping-Andersen's liberal and social-democratic countries. Nonetheless, the Irish case (which is a non-protestant country with a low ratio of social contributions to social spending) and the Greek case (which is a non-catholic country with a high ratio of social contributions to social spending) seem to suggest that both legal and political origins are more decisive than religion. However, since we do not have any social-democratic country which at the same time has French legal origins, or any conservative country with English or Scandinavian legal origins, we can not determine which factor (political tradition or legal tradition) is the more determinant one.

Regardless of whether political, legal or religious tradition is the more decisive factor, being a dictatorship had a clear impact on social contributions. As table 5.6 shows, the dictatorship dummy variable has a strongly significant positive effect on

the probability of having high ratios of social contributions to social spending. This result holds in all five regressions in table 5.6, no matter what institutional variable we include in our analysis. Our dictatorship variable never loses its statistical significance. Therefore, we can conclude that non-democratic governments favored the adoption of highly contributory systems. As Graph 5.2 shows, during the 1950s and the 1960s, the ratio of social contributions to social spending in both Spain and Portugal was extremely high. It was actually higher than in other catholic, conservative and French-law countries and, more importantly, that ratio was well above one until approximately the mid 1960s. This means that social security revenues exceeded social benefits, which is an unknown scenario in the European countries other than Spain and Portugal.²⁰

Graph 5.2. Dictatorships and social contributions (1950-81)



Source: see text

²⁰ One might argue that the ratio of social contributions to social spending in Spain and Portugal was above one simply because the number of contributors was above the number of beneficiaries. A good proxy for the number of potential contributors and the number of potential beneficiaries is the share of population over 65 years old. However, as table 5.6 shows, the share of population over 65 years old has no significant effect on the ratio of social contributions to social spending. If we compare the Spanish and Portuguese social contributions with those of countries with similar age-structures and similar legal and political traditions, we get a similar conclusion. For example, the share of population over 65 years old in 1951 in the Netherlands (which was a conservative and French-law tradition country) was similar to that of Spain in 1955 (7.84% and 7.8% respectively). However, the ratio of social contributions to social spending in those years was 0.43 in the Netherlands and 1.1 in Spain. Similarly the share of population over 65 in Italy in 1957 was similar to that of Spain in 1967 (9.12% and 9.08% respectively). However, the ratio of social contributions to social spending was 0.62 in Italy and 1.01 in Spain. This evidence seems to reject that the ratio of social contributions to social spending was above one simply because the number of contributors was above the number of beneficiaries.

After the mid 1960s the Spanish and Portuguese ratios of social contributions to social spending converged with the levels of other catholic, French-law and conservative countries. As I will try to show in the next section, that convergence process may be consistent with changes in the political context. In sum, it seems that non-democratic countries shared its tendency to have high ratios of social contributions to social spending with other catholic, conservative and French-law tradition countries, as well as with less open economies. However, it seems that dictatorships took that tendency to an extreme, as they had extremely high rates of social contributions. This section's results and those of section 5.4 seem to confirm that political factors matter. Dictatorships appear to have a negative influence on social spending and to finance social support in a less redistributive way as well. The next section offers a new interpretation of the evolution of social policy under Franco's and Salazar's dictatorships on the light of this paper's findings.

5.7. A Mediterranean-dictatorships model of social protection?

Why were social contributions that high under non-democratic governments? And why did they drop in the mid 1960s? As shown in section 5.4, anti-redistribution social groups held more political power than pro-social-spending groups, because the political voice of the latter was particularly silenced and repressed in both Spain and Portugal.²¹ Given that scenario, it is not surprising that social contributions (which were a non-redistributive way to finance social security) became that important before the mid 1960s. In fact, the extremely high ratios of social contributions to social spending that both Spain and Portugal showed during the 1950s and early 1960s allowed Franco's and Salazar's regimes to finance social protection without increasing taxation. Consequently, taxation levels in Portugal (measured as a share of GDP and excluding social contributions) were in 1965 virtually the same as in 1913 (respectively, 11.7% and 11.2% of GDP). Even in 1973 (when they reached 13.1% of GDP) they were only slightly higher than in 1913 (Lopes 2005). Similarly, government revenues in Spain (measured as a share of GDP) in 1960 and 1975 were not far from those of 1913 (respectively, 11.7%, 11.6% and 11.2% of GDP).²²

²¹ This section focuses on Spain and Portugal. As shown in section 5.3, the Military Junta rule in Greece lasted for a short period of time and kept the pre-existing social-protection model.

²² Figures on Spanish State revenues come from Comín and Díaz (2005) –table 12.9–, and GDP data from Prados de la Escosura (2003).

On the other hand, it seems that employers did not have big incentives to oppose high ratios of social contributions to social spending. Both under Franco's and Salazar's dictatorships workers lost their bargaining power (particularly before the 1960s). In Portugal, for example, Marcelo Caetano himself admitted (before he became prime minister) that the *Estado Novo's* system of collective bargaining was explicitly aimed at lessening workers' bargaining power to keep wages at low levels (Dias 2005; Barreto 1994). This, probably, allowed firms to easily transfer the cost of social protection to wages, in spite of social contributions being formally paid by employers and employees. In Spain, during the first decades of Franco's regime, employers offered little opposition to social-insurance programs (although such opposition was bigger among small-size firms), but strong resistance to other social reforms as, for example, those aimed at strengthening labor bargaining power (Molinero and Ysas 1993, 1998). In sum, social protection in both Spain and Portugal was insurance-based and mainly financed via social contributions (with low public subsidies). However, since employers were probably able to easily transfer the cost of social protection to wages, it looks like the Spanish and Portuguese workers bore a big share of the cost of social protection and paid a large share of their meager social benefits.

Dictatorship's trade policy is also an element to be taken into account. As we have already seen, less open economies are more likely to establish contributory systems. Since firms have to face less international competition, they can easily transfer increasing production costs derived from social contributions to final prices. As a consequence, firms' opposition to contributory systems tends to be weaker, especially in strongly protectionist contexts. Franco's dictatorship was characterized by active protectionism, especially during its first two decades, which are usually known as the 'autarky' period. Nonetheless, national industry kept quite protected from international competition throughout the whole period. Similarly, Portuguese *Estado Novo* pursued an import substitution industrialization strategy that kept national industry protected until the mid 1960s. From then on, Portuguese trade policy started to change and the economy became gradually more open (Confraria 2005). Probably, the Spanish and Portuguese protectionist policy also contributed to reduce employers' opposition to high social contributions. Lastly, the low levels of social spending before the 1960s may also contribute to explain the high ratio of social contributions as well. If social spending had been higher, more public subsidies would have been probably needed to finance social protection.

The drop in the ratio of social contributions to social spending that occurred approximately in the mid 1960s was probably driven by changes in the political context. As for Spain, working class' bargaining power increased from the early 1960s onwards, which might have reduced employers' ability to transfer social contributions costs to wages. The Collective Bargaining Act (which came into effect in 1961) allowed workers to directly (and regularly) negotiate their working conditions with their employers. Despite strikes remained prohibited and considered a public order disturbance, after 1963 they became a frequent instrument during the negotiating process (Molinero and Ysas 1998). Clandestine organized labor expanded during that period and started to demand political democratization along with university student movements (who became a very important source of political opposition) and some catholic groups (that became empathetic to workers demands). Consequently, from the mid 1960s, and especially in the early 1970s, Franco's dictatorship had to face stronger political opposition. That scenario plus the uncertainty about Franco's succession and increasing political conflicts among government members made political instability increase (Tusell 2005), which probably made the ratio of social contributions to social spending fall, in the same way that it made social spending rise.

Organized labor also gained some influence in Portugal, although it seems that it did not reach as much importance as in Spain. During the 1960s, the number of strikes and industrial disputes were smaller than in the neighboring country, although Marcelo Caetano's reforms in 1969 stimulated the clandestine union activities. Consequently, despite strikes kept being illegal, they had become quite frequent in 1973 (Barreto 1990). However, changes in the political context look a more determinant factor to explain the drop of social contributions in Portugal. Already in the late 1950s, the 1958 presidential election was characterized by unusual social unrest. Shortly afterwards, the beginning of the colonial war in Africa, in 1961-62, prompted protests and social turmoil in Portugal that eventually led to the fall of the Portuguese *Estado Novo*. According to Lucena (2000), in front of this wave of social unrest, Portuguese rulers tried to prevent the 'corporatist' social policy from appearing to be beneficial to employers only. Consequently, during the National Labor Conferences (*Colóquios Nacionais do Trabalho*) held in 1960-62, they expressed their wish to reduce social security savings and increase social benefits, which implied a fall in the ratio of social contributions to social spending.

On the other hand, as a result of the gradual liberalization of the Spanish and Portuguese economy, firms started to face more international competition from the 1960s on. Consequently, transferring social contributions' costs to prices became more and more difficult. Similarly, the gradual growth of social spending probably made that cost even bigger. In fact, Spanish employers complained for the first time about the high level of social contributions in the 1970s, in a context of economic crisis but also in a context of relatively high social spending, relatively high international competition and intense labor disputes, which prevented firms to transfer social contributions' costs to wages or consumers (Cabrera and Del Rey 2002).

To sum up, until approximately the mid 1960s, social spending in both Spain and Portugal remained very low, and social benefits were mainly financed via social contributions (with little government subsidies). This situation was due to the suppression of political rights and the repression of pro-social-spending groups. In addition, the limited bargaining power of laborers, together with the protectionist trade policy, probably allowed firms to easily transfer the cost of social protection to wages and final prices. Since government subsidies to social security institutions were very limited, this means that workers paid for a big share of their meager social benefits. At the same time, this explains why employers did not oppose government's social policy. Finally, changes in the political context (such as the consolidation of the democratic opposition, the strengthening of the labor movement, and increasing political instability) made social spending rise. This, together with increasing labor disputes and increasing trade openness, prevented firms from transferring social contributions' cost to wages or final prices as easily as before. Consequently, it became more and more difficult to sustain the extremely high ratios of social contributions to social spending that existed during the 1950s and 1960s.

5.8. Conclusions

To a large extent, the lack of internationally available data on non-democratic countries has often limited the analysis of the welfare state to the affluent democracies. In order to extend the analysis of social policy to non-democratic countries, here we use our new evidence on the evolution of social spending in both Spain and Portugal, which was presented in Chapter 2. According to those estimates, during the 1950s and 1960s, both countries devoted a very small share of their

national income to social spending, in spite of some social legislation developments. However, from the mid 1960s, even before the advent of democracy, social spending started to grow rapidly in both countries. The question to be addressed is: were dictators bad for social policy or not?

A more formal econometric analysis reveals that the Mediterranean dictators hindered the rise of the welfare state. Non-democratic governments had a negative impact on almost all types of social spending, especially on the most redistributive ones as unemployment, education and health spending. This confirms non-democratic governments' preference for non-redistributive social spending. The only type of social spending which was not negatively influenced by dictatorships was welfare spending. This is probably explained by the fact that Mediterranean dictatorships did not dismantle traditional poor relief and/or, more likely, because they encouraged the rise of family support.

Moreover, calculations based on the econometric results reveal that being a dictatorship explains a big share of the differences in social spending levels between Spain and the rest of European countries in 1974. This suggests that the suppression of voting rights had a negative impact on social spending. In addition, the political voice of the pro-social-spending groups (that is, the lower income groups) was particularly silenced in the Mediterranean dictatorships. As might be expected, non-democratic governments tried to buy political support via social transfers when they were politically threatened. Nevertheless, the rise in social spending due to political instability was not enough to compensate for the overall dictatorships' negative effect.

In sum, our findings indicate that political factors matter for the evolution of social spending. These results differ from those of Mulligan *et al.* (2010), who maintain that dictatorships have not any significant effect on social policy. This is probably due to the fact that they include both communist and non-communist dictatorships in their wide sample of countries, whereas I only include right-wing dictatorships. This would imply that communist dictatorships behaved differently from the rest of dictatorships as far as social policy is concerned. In fact, Haggard and Kaufman (2008) have shown that communist countries had very high levels of social spending during the post-World War II era. However, despite the interest of the issue, disentangling why social policy differed in communist and non-communists dictatorships is beyond the scope of this paper.

Our results also suggest that the effect of growing incomes and the ageing of population are not as straight as is usually believed. Although GDP per capita and the share of population have a positive effect on social spending, that effect vanishes when we control for time fixed effects. This suggests these variables might be, at least partially, picking up effects associated with the passage of time. As for globalization, there is weak support for Rodrik's hypothesis. Except for unemployment, trade openness exerted a rather negative effect on almost all types of social spending. In contrast, trade openness appears to have played a bigger role in shaping social policy's financing-style. According to our econometric results, less open economies were more likely to finance social spending mainly via social contributions, that is, they tend to create contributory systems. In contrast, more open economies were more likely to rely on tax-funded systems (which have lower ratios of social contributions to social spending). Probably, more open economies, in which firms had to face more international competition, rejected contributory systems because these would have increased labor costs.

Together with trade openness, some institutional factors, such as predominant religions and political and legal traditions, were also important determinants of the ratio of social contributions to social spending. Catholic, conservative and French-law-tradition countries appear to be more likely to create contributory systems. Finally, the analysis of social protection funding also reveals that dictatorships were more prone to finance social protection via social contributions, which did not imply redistribution through government budgets. This means that, as well as being less generous in providing social security, Mediterranean dictatorships were also more prone to finance social spending in a less redistributive way.

From the findings of this paper we can derive a new interpretation of the evolution of social policy in the Mediterranean dictatorships. Until approximately the mid 1960s, social spending in both Spain and Portugal remained very low, and social benefits were mainly financed via social contributions (with low government subsidies). I suggest that this was due to the suppression of political rights and the repression of the political voice of pro-social-spending groups. In addition, it seems that the political context, together with protectionist trade policy, allowed firms to easily transfer the cost of social protection to wages and final prices. Since government subsidies to social security institutions were very limited, this means that workers paid for a big share of their meager social benefits. At the same time, this

explains why employers did not oppose government's social policy. Finally, changes in the political context (driven by increasing political instability or increasing labor disputes) plus increasing trade openness made social spending rise and prevented firms from transferring social contributions' cost to wages or final prices as easily as before. Consequently, it became more and more difficult to sustain the extremely high ratios of social contributions to social spending that existed during the 1950s and 1960s.

Appendix 5.1. A comparison of Flora's (1986) and OECD's (1985) figures on social spending

Except for Spain and Portugal, our data on social spending have been taken from two different databases. As mentioned in footnote 3 (section 5.3.1), in order to overcome the differences between them, Flora's (1986) estimates of social spending have been rescaled to make them equal to those of the OECD in 1960. But, how big were these differences? Table A.5.1.1 shows the levels of social spending in 1960 according to both databases. The figures are very similar. Differences represented less than 1% of GDP in most of countries. Only Denmark, Italy, Sweden and Finland show significant differences. However, such differences were due to one specific category of social spending. Table A.5.1.2 summarizes the social-spending categories that lead to the differences in total social spending. In Denmark, the difference in total social spending (which amounts to 2.52% of GDP) is mainly due to the difference in welfare expenditures. According to Flora, welfare spending in 1960 was 2.14% of GDP and according to the OECD it was 4.06% (table A.5.1.2). Similarly, in Italy and Sweden, the difference in total social spending is mainly explained by the difference in pension expenditures. In Finland, the difference is due to education spending (table A.5.1.2). For the rest of countries differences were smaller.

Table A.5.1.1. Social protection spending in 1960 according to Flora and OECD

	Flora's (1986) estimates (1)	OECD's (1985) estimates (2)	difference (1)-(2)
Denmark	13.54	16.06	-2.52
France	15.79	16.79	-1.00
Germany	20.48	20.48	-0.01
Ireland	10.68	11.33	-0.65
Italy	15.04	16.58	-1.54
Netherlands	15.47	15.81	-0.35
Norway	10.98	11.23	-0.24
Sweden	13.93	15.08	-1.15
UK	13.42	13.87	-0.45
Finland	12.23	15.22	-2.99
Belgium	18.40	17.58	0.82
Austria	18.74	18.12	0.62

Source: see section 5.3.1.

Table A.5.1.2. Differences in specific social-spending categories

	Differences in total social spending	Flora's (1986) estimates	OECD's (1985) estimates
		Welfare	
Denmark	2.52	2.14	4.06
		Pensions	
Italy	1.54	4.36	5.46
Sweden	1.15	3.32	4.45
		Education	
Finland	2.99	3.27	6.39

**Appendix 5.2. The determinants of social spending (1950-78) –table 5.2-
Robustness checks**

One of the problems to test dictatorships' effect on social spending is that the dictatorships in my sample are poorer than the rest of countries. In table 5.2 of section 5.4 I control for the level of GDP per capita. Here, I also control for non-linear income effects by including the log of GDP per capita squared. As table A.5.2.1 (columns 1 and 2) shows, dictatorships' negative effect on social spending holds, no matter whether we include time fixed-effects or not.

Another possible concern refers to the fact that the GDP is included, at the same time, on the left side (social spending/GDP) and on the right side (GDP/population) of the specification used in table 5.2. Is this distorting our results? By transforming equation (1-A) it is possible to demonstrate that the effect of GDP (as well as the effect of the rest of variables) holds if we use 'social spending' (instead of 'social spending/GDP') as the dependent variable.

Equation (1-A), which is the specification used in table 5.2 of section 5.4, is given by:

$$\log(\text{socialspending} / \text{GDP}) = c + \beta_{it} \log(\text{GDP} / \text{population}) + \gamma_{it} X + \varepsilon_{it} \quad (1-A)$$

Where c is a constant, β_{it} is the coefficient associated to the log of GDP per capita, X are the rest of variables in the specification of table 5.2 above, and γ_{it} are the coefficients associated to them.

By transforming equation (1-A) we get:

$$\log(\text{socialspending}) - \log(\text{GDP}) = c + \beta_{it} \log(\text{GDP}) - \beta_{it} \log(\text{population}) + \gamma_{it} X + \varepsilon_{it} \quad (2-A)$$

Notice the restriction on the coefficient of $\log(\text{population})$. Rearranging we obtain:

$$\log(\text{socialspending}) = c + (1 + \beta_{it}) \log(\text{GDP}) - \beta_{it} \log(\text{population}) + \gamma_{it} X + \varepsilon_{it} \quad (3-A)$$

If we estimated equation (3-A) we should obtain exactly the same results as in table 5.2. One can, however, relax the restriction on $\log(\text{population})$, and estimate:

$$\log(\text{socialspending}) = c + \beta_{1t} \log(\text{GDP}) - \beta_{2t} \log(\text{population}) + \gamma_{it} X + \varepsilon_{it} \quad (4-A)$$

Table A.5.2.1. The determinants of social spending

Dependent Variable (in logs)	Total social spending as a share of GDP		Total social spending in 1990 International Geary-Khamis dollars	
	(1)	(2)	(3)	(4)
C	12.194 (10.664)	-19.720 * (11.586)	-40.810 *** (8.257)	-9.956 (11.856)
Log (GDP per capita)	-3.005 (2.283)	5.685 ** (2.582)		
Log (GDP per capita) squared	0.200 (0.127)	-0.334 ** (0.146)		
Log (GDP)			1.179 *** (0.156)	0.868 *** (0.196)
Log (population)			2.235 *** (0.664)	1.030 (0.685)
GDP growth rate	-0.012 ** (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.008 ** (0.004)	-0.003 (0.005)
Log (Elderly)	0.752 ** (0.348)	-0.379 (0.373)	1.051 *** (0.273)	-0.063 (0.369)
Log (Openness)	-0.085 (0.075)	-0.221 ** (0.097)	-0.034 (0.067)	-0.209 ** (0.097)
Dictatorship	-0.444 *** (0.139)	-0.451 *** (0.146)	-0.382 *** (0.119)	-0.480 *** (0.115)
Political instability	0.022 * (0.011)	0.024 ** (0.012)	0.024 ** (0.010)	0.029 *** (0.009)
Country fixed effects	yes	yes	yes	yes
Time fixed effects	no	yes	no	yes
R-squared	0.977	0.984	0.999	0.999
Mean dep. var.	3.414	3.414	3.414	3.414
DW	1.977	2.125	1.850	1.937
Obs.	115	115	115	115

Notes: Estimation method is weighted least squares in order to correct for heteroskedasticity and adjusted for first order serial correlation. Standard errors are in brackets.

The results are shown in table A.5.2.1 (column 3). GDP, as well as the rest of variables, maintain their effect on social spending. Notice that the coefficient associated to the log of GDP (1,179) equals $(1 + \beta_{1t})$ in equation (3-A). Therefore,

$\hat{\beta}_{1t} = 0.179$. If we control for time fixed effects (column 4) we also get similar results to those reported in table 5.2 above. Notice that the coefficient of GDP is now smaller in absolute value than one, which means that $\hat{\beta}_{1t}$ is now negative ($-0.132=0.868-1$). In table 5.2 (column 12) the GDP coefficient also becomes negative after we control for time fixed effects. In sum, it seems that our results hold no matter if we use 'social spending/GDP' or 'social spending' as the dependent variable.

Appendix 5.3. The determinants of social contributions (1951-79) -table 5.6- Robustness checks

As mentioned in footnote 16 the choice of the 70% threshold to construct the dependent variable of table 5.6's regressions is reasonable but it is also a bit arbitrary. In table A.5.3.1 I have replicated the analysis using a 75% and an 80% threshold. The results are very similar to those of table 5.6. Non-democracies appear to be very likely to have high levels of social contributions, whereas trade openness has a negative impact on the probability of having high levels of social contributions.

To confirm the positive effect of dictatorships on social contributions I have carried out two additional checks. I have replicated the analysis by estimating a linear probabilistic model (table A.5.3.2). I have also performed an alternative least-squares estimation using directly the ratio of social contributions to social spending as the dependent variable, instead of the dichotomous variable I used in table 5.6 (table A.5.3.3). As tables A.5.3.2 and A.5.3.3 show, the results of these two additional tests confirm the outcomes of our logit regression.

Table A.5.3.1. The determinants of (high) social contributions (1951-79)

Dependent variable:	social contributions are more than 75% of social spending					social contributions are more than 80% of social spending		
C	-20.192 *	-19.700 *	-12.540	-16.628	-18.234	-5.603	0.495	-0.349
	(11.525)	(10.669)	(9.748)	(12.034)	(12.471)	(10.929)	(17.753)	(9.262)
Log (GDP per capita)	1.953	2.224 *	0.617	1.780	1.780	0.260	-0.197	-0.119
	(1.361)	(1.309)	(1.099)	(1.497)	(1.497)	(1.338)	(2.982)	(1.242)
Elderly	0.000	-0.100	0.317	-0.046	-0.046	-0.019	-0.012	-0.037
	(0.198)	(0.220)	(0.281)	(0.183)	(0.183)	(0.274)	(0.927)	(0.255)
Trade openness	-0.026 *	-0.023 *	-0.023 *	-0.024	-0.024	-0.027 *	-0.001	-0.030 *
	(0.016)	(0.013)	(0.014)	(0.016)	(0.016)	(0.015)	(0.026)	(0.018)
Dictatorship	5.753 ***	5.275 ***	5.090 ***	5.459 ***	5.459 ***	3.544 ***	2.324 **	3.762 ***
	(1.777)	(1.896)	(1.903)	(1.865)	(1.865)	(1.004)	(1.125)	(0.994)
Catholicism	1.820					2.300		
	(1.292)					(1.546)		
Protestantism		-2.509 *					-68.574	
		(1.498)					(75.397)	
Legal origin								
French			2.673 **					
			(1.256)					
Scandinavian & English				-1.606				
				(1.098)				
Continental					1.606			
					(1.098)			
McFadden R ²	0.524	0.534	0.557	0.513	0.513	0.515	0.558	0.469
Log likelihood	-24.906	-24.391	-23.196	-25.507	-25.507	-20.398	-18.583	-22.333
Obs with dep. var.=0	91	91	91	91	91	97	97	97
Obs with dep. var.=1	20	20	20	20	20	14	14	14
Total Obs.	111	111	111	111	111	111	111	111

Notes: The estimation method is logit regressions. Robust Standard errors are in brackets. * significance at 10% level, ** significance at 5% level, *** significance at 1% level.

Table A.5.3.2. The determinants of (high) social contributions (1951-79)

Dependent variable: social contributions are more than 70% of social spending					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C	-0.332 (0.202)	-0.344 * (0.202)	0.003 (0.216)	-0.002 (0.199)	-0.028 (0.198)
Log (GDP per capita)	0.047 * (0.027)	0.057 * (0.029)	0.002 (0.027)	0.005 (0.025)	0.005 (0.025)
Elderly	-0.005 (0.005)	-0.006 (0.004)	0.003 (0.004)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)
Trade openness	-0.001 * (0.000)	-0.001 ** (0.000)	-0.001 ** (0.000)	-0.001 (0.000)	-0.001 (0.000)
Dictatorship	0.990 *** (0.051)	0.980 *** (0.050)	0.940 *** (0.056)	1.003 *** (0.051)	1.003 *** (0.051)
Catholicism	0.052 * (0.027)				
Protestantism		-0.066 ** (0.027)			
Legal origin					
French			0.077 *** (0.028)		
Scandinavian & English				-0.026 (0.018)	
Continental					0.026 (0.018)
R-squared	0.85	0.85	0.86	0.84	0.84
Mean dep. var.	0.18	0.19	0.19	0.18	0.18
DW	0.87	0.85	0.84	0.90	0.90
Obs.	111	111	111	111	111

Notes: Estimation method is weighted least squares. Robust Standard errors are in brackets. * significance at 10% level, ** significance at 5% level, *** significance at 1% level.

Table A.5.3.3. The determinants of social contributions (1951-79)

Dependent variable: ratio of social contributions to social spending					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C	0.115 (0.284)	0.096 (0.288)	0.456 * (0.258)	0.278 (0.214)	0.026 (0.215)
Log (GDP per capita)	0.032 (0.038)	0.068 * (0.038)	-0.032 (0.033)	0.037 (0.028)	0.037 (0.028)
Elderly	0.004 (0.007)	-0.003 (0.007)	0.024 *** (0.005)	0.004 (0.004)	0.004 (0.004)
Trade openness	-0.002 *** (0.000)	-0.002 *** (0.000)	-0.002 *** (0.000)	-0.001 *** (0.000)	-0.001 *** (0.000)
Dictatorship	0.351 *** (0.043)	0.334 *** (0.043)	0.301 *** (0.038)	0.343 *** (0.037)	0.343 *** (0.037)
Catholicism	0.234 *** (0.019)				
Protestantism		-0.270 *** (0.018)			
Legal origin					
French			0.268 *** (0.015)		
Scandinavian & English				-0.252 *** (0.011)	
Continental					0.252 *** (0.011)
R-squared	0.73	0.78	0.84	0.87	0.87
Mean dep. var.	0.92	0.89	0.83	0.94	0.94
DW	0.49	0.53	0.65	0.83	0.83
Obs.	111	111	111	111	111

Notes: Estimation method is weighted least squares. Robust Standard errors are in brackets. * significance at 10% level, ** significance at 5% level, *** significance at 1% level.

Appendix 5.4. Education spending in Spain: sources and estimates (1950-1980)

My estimates of public education spending in Spain include all levels of government' spending (that is central government and its *Organismos Autónomos*' spending and local and provincial government's spending). Central government' spending on education comes from Comín and Díaz (2005), while *Organismos Autónomos*' spending comes from public budget sources (the *Presupuestos de los Organismos Autónomos*, between 1950 and 1957, and the *Cuentas de las Administraciones Públicas*, between 1958 and 1980). For the time-period between 1950 and 1961 local and provincial education's spending comes from the Spanish Statistical Yearbooks (*Anuarios Estadísticos de España*), while from 1962 to 1980 it has been taken from the Local Corporations Statistical Yearbooks (*Anuarios Estadísticos de las Corporaciones Locales*). Between 1976 and 1979 data on municipalities and provinces' spending on education was missing. To estimate it I have assumed that education spending during those years followed an exponential evolution, which was the best fit (with an R^2 of 99%,) to the evolution of education spending during the previous 15 years. Table A.5.4.1 shows my estimates of education spending in millions of current pesetas and as a percentage of GDP. GDP figures have been taken from Prados de la Escosura (2003).

Table A.5.4.1. Public Education Spending in Spain (1950-1980)

	millions of current pesetas			% of GDP	
	Central government	Local and provincial government	Total Public spending	Central government	Total Public spending
1950	1 095.49	264.81	1 360.30	0.61	0.76
1951	1 404.26	290.76	1 695.02	0.61	0.74
1952	1 743.95	308.10	2 052.05	0.69	0.82
1953	1 614.17	332.56	1 946.72	0.59	0.72
1954	2 122.52	336.49	2 459.01	0.68	0.78
1955	2 299.22	367.26	2 666.48	0.68	0.79
1956	2 947.24	369.22	3 316.47	0.70	0.79
1957	3 380.43	387.31	3 767.74	0.69	0.77
1958	4 249.37	473.05	4 722.42	0.73	0.81
1959	4 405.50	520.67	4 926.17	0.72	0.81
1960	5 270.11	568.28	5 838.39	0.83	0.92
1961	5 766.43	615.89	6 382.32	0.79	0.88
1962	6 887.17	663.50	7 550.67	0.81	0.89
1963	9 269.40	724.95	9 994.35	0.91	0.99
1964	11 530.10	887.22	12 417.32	1.00	1.07
1965	15 437.85	1 070.19	16 508.04	1.14	1.21
1966	19 527.03	1 264.17	20 791.20	1.25	1.33
1967	23 365.57	1 517.80	24 883.37	1.33	1.42
1968	27 010.00	1 643.58	28 653.58	1.38	1.47
1969	36 041.50	2 090.08	38 131.58	1.63	1.72
1970	46 234.30	2 608.86	48 843.16	1.88	1.98
1971	59 782.35	3 234.29	63 016.64	2.14	2.25
1972	58 690.80	3 338.96	62 029.76	1.79	1.89
1973	75 444.60	3 934.61	79 379.21	1.89	1.99
1974	90 776.20	4 597.92	95 374.12	1.83	1.93
1975	103 952.40	6 283.85	110 236.25	1.77	1.88
1976	133 096.01	6 774.20	139 870.22	1.88	1.97
1977	197 034.50	8 004.30	205 038.80	2.19	2.27
1978	274 909.54	9 457.87	284 367.41	2.48	2.57
1979	326 984.57	11 175.55	338 160.12	2.52	2.61
1980	384 326.23	13 205.34	397 531.57	2.53	2.61

Conclusiones

Gracias al trabajo de historiadores económicos y sociales los orígenes y el desarrollo de la política social en España están muy bien documentados. Sin embargo, no existen estudios comparativos que hayan tratado de analizar la evolución del caso español en el largo plazo a la luz de las teorías internacionales; y lo que seguramente es más importante, tampoco existen estudios comparativos que hayan tratado de explotar las particularidades del caso español para contrastar la validez de esas teorías. El objetivo de este trabajo ha sido tratar de llenar ese vacío. Para ello se ha construido una nueva serie de gasto social en España que cubre el periodo 1850-2005 y se ha centrado el análisis en dos aspectos, el papel de la democracia y el papel de la desigualdad, que se han considerado particularmente importantes para explicar la evolución de la política social en España, pero que también tienen interés para los debates actuales sobre los determinantes de la política social.

En lo que se refiere al primer aspecto, la relación entre democracia y política social, la falta de información sobre países dictatoriales ha hecho que la mayoría de estudios comparativos sobre el Estado del Bienestar se hayan centrado en países democráticos. Sin embargo, España es, junto con Portugal, el único país de la Europa occidental que experimentó un largo periodo de dictadura durante los años de expansión del Estado del Bienestar, lo que lo convierte en un interesante caso de estudio para analizar el impacto de los gobiernos no democráticos sobre la política social. A su vez, este análisis también es interesante para el caso español ya que el impacto de la dictadura franquista sobre la política social todavía hoy continúa siendo tema de debate (Velarde, 1990; Guillén, 2000; Rodríguez Cabrero, 2004; Navarro, 2004).

En lo que se refiere al papel de la desigualdad, a menudo, en los estudios históricos se ha asumido que uno de los principales objetivos de la política social es reducir la desigualdad. Sin embargo, no existen trabajos que desde una perspectiva cuantitativa y comparada analicen específicamente los efectos de la desigualdad sobre el desarrollo de la política social en sus etapas iniciales (esto es, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX). Asimismo, el análisis de este periodo puede constituir una contribución interesante a los debates actuales sobre la relación entre desigualdad

y redistribución, que únicamente se han centrado en periodos más recientes (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994; Bénabou, 2000, 2004). En el caso de España, el análisis sobre la relación entre desigualdad y redistribución tienen también implicaciones interesantes, ya que a menudo el estallido de la Guerra Civil se ha vinculado a las luchas redistributivas y a la elevada desigualdad que caracterizó los años previos al conflicto (Pérez Ledesma, 1990).

Tras un primer capítulo donde se presenta un estado general sobre las teorías del Estado del Bienestar y se resumen los aspectos más importantes de la historia de la política social en España, en el capítulo 2 se presenta nuestra nueva estimación de gasto social en España entre 1850 y 2005, que ha servido, a su vez, como base empírica de los análisis comparativos que se han llevado a cabo de los capítulos posteriores. Los datos sobre el periodo comprendido entre 1850 y 1979 son de elaboración propia y se han estimado fundamentalmente a partir de fuentes primarias siguiendo las definiciones de la OCDE. De 1980 en adelante nuestros datos se han enlazado con los datos actuales que elabora dicha institución. En la medida de lo posible, la serie incluye el gasto de todas las administraciones públicas, que se ha clasificado en 9 partidas diferentes (vejez, supervivencia, incapacidad permanente, incapacidad temporal, sanidad, familia, desempleo, políticas activas de empleo, y otros), lo que ha permitido analizar tanto las principales tendencias en la evolución del gasto social agregado como los cambios en su composición. Por último, en el capítulo 2 también se compara la evolución del gasto social en España con la de otros países europeos.

Hasta aproximadamente la I Guerra Mundial el gasto social se mantuvo prácticamente estancado. Únicamente durante los primeros años 20 se produjeron algunos avances en materia de legislación social, pero tuvieron un impacto muy limitado, de forma que el gasto social sólo experimentó un crecimiento significativo durante los años de la II República. Como resultado de todo ello, entre 1880 y 1930, España se distanció de los países líderes en el desarrollo de la política social, pero siguió una pauta similar a la de otros países del Sur de Europa, que, como ella, únicamente experimentaron una tímida modernización durante los años 20. Tras la Guerra Civil, en cambio, se produjo un distanciamiento con respecto al conjunto de países europeos, incluyendo otros países de la Europa Mediterránea como Italia o Grecia. El motivo es que entre 1945 y 1965-66 el gasto social se mantuvo prácticamente estancado, mientras que en el resto de países europeos crecía rápidamente. En 1966, únicamente Portugal, que también era una dictadura, tenía unos niveles de gasto social

tan bajos como España. Sin embargo, a partir de 1967 el gasto social empezó a crecer rápidamente y se produjo un proceso de rápida convergencia que permitió recortar distancias con Europa, hasta que a partir de aproximadamente 1980 este proceso se estancó y el gasto social empezó a evolucionar de forma similar a la media de países europeos, aunque manteniéndose en niveles ligeramente inferiores.

En el capítulo 3 se ha analizado la relación entre desigualdad y política social entre 1880 y 1930-33 desde una perspectiva comparada, a partir de una muestra de más de 20 países, entre los que se pueden encontrar países como España, Italia o Portugal con elevados niveles de desigualdad frente a otros como Noruega o Dinamarca, que eran mucho más igualitarios. Como indicador del grado de desarrollo de la política social se ha tomado dos indicadores alternativos: la serie de *transferencias sociales* elaborada por Lindert (1992, 1994) que cubre el periodo 1880-1930 y que aporta información para más de 20 países pero que no incluye las prestaciones financiadas con contribuciones sociales de los seguros sociales, y una estimación alternativa de gasto social en los años 1930 y 1933 en 22 países diferentes que sí que las incluye y que ha sido elaborada a partir de los informes sobre servicios sociales publicados por la Oficina Internacional del Trabajo en los años 30 (excepto en el caso de Portugal, donde la información proviene de Valerio (2001) y el de España, donde se han utilizado los datos de gasto social del capítulo 2).

Aunque a primera vista pueda parecer contraintuitivo, los resultados obtenidos apuntan que la desigualdad no supuso un estímulo para la redistribución en los países de la muestra analizada sino todo lo contrario, ya que ésta fue un obstáculo. Curiosamente, los países más igualitarios fueron también los pioneros en el desarrollo de la política social, lo que sugiere que los países menos igualitarios se encontraban en una especie de *trampa de la desigualdad* donde los elevados niveles de desigualdad inicial se vieron reforzados por políticas poco redistributivas. Además, el impacto negativo de la desigualdad sobre la política social se observa tanto en países democráticos como dictatoriales, aunque parece que el efecto es menos intenso en los países democráticos. En otras palabras, los países igualitarios con gobiernos democráticos redistribuyeron más, no menos, que los países democráticos con mucha desigualdad, y lo mismo se puede decir de los gobiernos autoritarios: la redistribución fue mayor donde la desigualdad era menor. Sin embargo, dado un mismo nivel de desigualdad, parece que los países democráticos fueron más sensibles que las dictaduras a las demandas de redistribución.

Por otro lado, para valorar el impacto de la desigualdad sobre la política social en España durante los años 30, se han realizado algunas simulaciones a partir de los resultados del análisis comparativo, que indican que, efectivamente, la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra explica gran parte del retraso español en materia de política social a principios de los años 30, lo que sugiere que antes de la Guerra Civil España se encontraba en una especie de equilibrio con alta desigualdad y poca redistribución.

Con el objetivo de analizar con un mayor detalle los obstáculos que limitaron el desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936, en el capítulo 4 se ha estudiado la creación del seguro de desempleo a partir de los debates que se dieron en las Cortes y en el seno del Instituto Nacional de Previsión. En él se sugiere que la desigualdad, y particularmente la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, dificultó la formación de consensos sobre la forma en que debía financiarse el seguro de desempleo. La importancia que el desempleo rural tuvo durante este periodo hizo que los reformistas sociales españoles trataran de diseñar un esquema de seguro que no estuviese limitado únicamente a la industria. Sin embargo, cualquier proyecto de seguro obligatorio en la agricultura habría contado con la oposición de los propietarios agrícolas (grandes y pequeños), lo que, a su vez, habría ayudado a fortalecer la oposición de la pequeña y mediana empresa, que era predominante en España.

Seguramente ese es el motivo por el que los reformistas sociales se mostraron desde el principio partidarios del seguro voluntario. Ello habría permitido eludir, al menos parcialmente, la oposición de la pequeña empresa y los propietarios agrícolas. Sin embargo, para ser efectivo a largo plazo, habría necesitado un volumen considerable de subvenciones públicas, lo que en parte explica las resistencias que hubo incluso ante el seguro voluntario subvencionado. Para explicar esa resistencia además de la hostilidad mostrada ante los incrementos del gasto público y la fiscalidad progresiva por los grupos de renta alta, habría que añadir las dificultades que existieron en España para conseguir acuerdos al estilo danés o sueco, entre pequeños agricultores y trabajadores urbanos, para financiar la política social mediante aumentos de los impuestos indirectos. La concentración del desempleo en las zonas agrarias latifundistas y especialmente la desigualdad que existía en el campo español, hicieron poco viables este tipo de propuestas. Desde este punto de vista, la desigualdad, y

particularmente la desigualdad en la agricultura, lejos de favorecer habrían dificultado el desarrollo del seguro de desempleo y es muy posible que el mismo tipo de problemas estuviesen también presentes en el caso de otros seguros sociales.

Finalmente, en el capítulo 5 se analiza el impacto de las Dictaduras sobre el gasto social entre 1950 y 1980 a partir de una muestra de 15 países europeos, entre los que se encuentran España y Portugal, que tuvieron que soportar largos periodos de dictadura, Grecia que sufrió un breve periodo dictatorial entre finales de los años 60 y principios de los 70, y otros 12 países europeos que mantuvieron gobiernos democráticos entre 1950 y 1980. En el análisis se han utilizado las cifras de gasto social sobre España presentadas en el capítulo 2, y en el caso de Portugal también se han utilizado datos de elaboración propia, calculados a partir de fuentes primarias siguiendo las definiciones de la OCDE. Para el resto de países de la muestra la información proviene de Flora (1986) y OCDE (1985). Los resultados obtenidos muestran que los gobiernos dictatoriales tuvieron un impacto negativo sobre el crecimiento del gasto social y que tuvieron tendencia a financiar la política social mediante contribuciones sociales, que implicaban menos redistribución que las transferencias públicas financiadas vía impuestos. Junto con el papel de las dictaduras, en este capítulo se ha analizado también el papel de la globalización y los resultados obtenidos indican que ésta no tuvo un impacto claro sobre los niveles de gasto social pero sí sobre la forma en que los gobiernos financiaron la política social. Concretamente, los países con economías abiertas al exterior tuvieron tendencia a no financiar la política social mediante contribuciones sociales porque aumentaban los costes laborales.

A partir de estos resultados se argumenta que, mediante la represión política y la supresión de la democracia el primer franquismo mantuvo bajos los niveles de gasto social, creando además un sistema basado en altas cotizaciones sociales que permitió financiar la política social sin aumentar la presión fiscal. Por otro lado, la represión del movimiento obrero y el elevado nivel de proteccionismo comercial que caracterizaron a ese periodo permitieron a las empresas trasladar en buena medida el coste de la protección social a los salarios y los precios finales. Seguramente, ello ayudó a evitar la oposición empresarial a la limitada política social franquista, pero también significa que fueron los propios trabajadores los que soportaron en buena medida el coste de una ya de por sí escasa protección social. Por otra parte, todo ello explica el distanciamiento gradual que se produjo entre España y el resto de países europeos

durante esos años. Sin embargo, a partir de mitad de los años 60, la liberalización comercial, la consolidación de la oposición democrática y la creciente inestabilidad política dificultaron el mantenimiento de este modelo, hasta que la llegada de la democracia le puso fin con la reforma del IRPF.

Bibliografía

Acemoglu, D.; Johnson, S.; and Robinson, J.A. (2005), "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", in Agion, P. and Durlauf, S. N., *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.

Aidt, T. y Dallal, B. (2008), "Female voting power: the contribution of women's suffrage to the growth of social spending in Western Europe (1869-1960)", *Public Choice*, 134, pp.391-417.

Alber J. (1987), "Government responses to the challenge of unemployment: the development of unemployment insurance in Western Europe", en Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.), *The development of welfare status in Europe and America*, Transaction Books New Brunswick (USA) and London (UK).

Albi Ibáñez, Emilio; González-Páramo, José Manuel; Zubiri, Ignacio (2004), *Economía Pública I*, Barcelona, Ariel.

Alesina, Alberto; Glaeser, Edward y Sacerdote, Bruce (2001), "Why doesn't the US have a European-style welfare system?", *NBER Working Paper 8524*.

Alesina, Alberto; Baqir, Reza y Easterly, William (1999), "Public goods and ethnic divisions", *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 4, pp. 1243-1284.

Alesina, A. and Drazen, A. (1991), "Why are stabilizations delayed", *The American Economic Review*, 5 (81), pp. 1170-1188.

Alesina, Alberto y Rodrik, Dani (1994), "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 109, 2, pp. 465-490.

Allen, R. C. (2003). *Farm to factory: a reinterpretation of the Soviet industrial revolution*. Princeton: Princeton University Press.

Alogoskoufis, G. (1995), "The two faces of Janus: institutions, policy regime and macroeconomic performance in Greece", *Economic Policy* 10 (1), pp. 149-192

Alonso Olea, Manuel (1982), "Cien años de Seguridad Social", *Papeles de Economía Española*, num. 12-13.

Álvarez Junco, J. (ed.) (1990), *Historia de la acción social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Ambrosius, Gerold y Hubbard, William H. (1992), *Historia social y económica de Europa en el siglo XX*, Madrid, Alianza Universidad.

Arias Velasco, José (1977), *La Hacienda de la Generalidad, 1931-1938*, Ed. Ariel, Barcelona.

Ashford, D. E. (1989), *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Atkinson, Anthony B. (1999), *The economic consequences of rolling back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Atkinson, A. B. and Piketty, T. (Ed.) (2007), *Top Incomes Over the Twentieth Century. A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.

Atkinson, A. B.; Piketty, T.; and Saez, E. (2009), "Top incomes in the long run of history", *NBER working paper 15408*.

Aznar, Severino (1943), "Fundamentos y motivos del seguro de subsidios familiares", *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, número de enero a junio.

Balcells, Albert (1971), *Crisis económica y agitación social en Cataluña, 1930-1936*, Barcelona, Ariel.

Balcells, Albert (1996), *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans.

Baldwin, P. (1990). *The politics of Social Solidarity and the Bourgeois Basis of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Baldwin, Peter (1992), *La política de Solidaridad Social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Bandrés, Eduardo (1999), "Gasto Público y estructuras del bienestar: el sistema de protección social", en García Delgado, J. L. (dir.), *España Economía: ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa Calpe.

Barea Tejeiro, José (dir.) (1996), *El gasto público en servicios sociales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Barea Tejeiro, José (dir.) (1992), *Análisis económico de los gastos públicos en sanidad y previsión de los recursos necesarios a medio plazo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Barrada, A. (1999), *El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995*, Bilbao, Fundación BBV.

Barrada, A. (2001), *La protección social en España hacia 1845*, Bilbao, Fundación BBV.

Barreto, J. (1990), "Os primordios da Intersindical sob Marcelo Caetano", *Análise Social* 105-106 (XXV), pp. 57-117.

Barreto, J. (1994), "Comunistas, católicos e os sindicatos sob Salazar", *Análise Social* 125-126 (XXIX), pp. 287-317.

Barth, E. and Monee, K. (2009), "The equality multiplier", *NBER working paper 15076*.

Becker, G. S. and Mulligan, C. B. (1998), "Deadweight Costs and the Size of Government", *NBER Working paper* 6789.

Bénabou, R. (2000), "Unequal societies: income distribution and the social contract", *The American Economic Review*, 90, 1, pp. 96-129.

Bénabou, R. (2004), "Inequality, Technology and the Social Contract"

Bengoechea, Soledad (1994), *Organització patronal i conflictivitat social a Catalunya: tradició i corporativisme entre finals de segle i la Dictadura de Primo de Rivera*, Abadia de Montserrat

Berg, A. and Sachs, J. (1988), "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance", *Journal of Development Economics*, 29, pp. 271-306.

Bibiloni Amengual, A., y Pons Pons, J. (1999); "El desarrollo de las mutualidades patronales de accidentes de trabajo en España. El mercado Balear: entre la competencia y la colusión (1920-1940)"; *Revista de Historia Industrial*, 18, pp. 83-99.

Boix, C. (2003), *Democracy and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Botero, J., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shelifer, A. (2004), "The regulation of Labor", *The Quarterly Journal of Economics* 119 (4), pp. 1339-1382.

Cabrera, M. and Del Rey Reguillo, F. (2002), *El poder de los empresarios: Política e intereses económicos en la España contemporánea, 1875-2000*, Madrid, Taurus historia.

Calle Velasco, Dolores de la (1994), "El mutualismo laboral en el régimen de Franco", en Santiago Castillo (ed.), *Solidaridad desde abajo: trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, UGT, Centros de Estudios Históricos.

Calle Velasco, Dolores de la (2004), "La Comisión de Reformas Sociales: la primera consulta social al país", en Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Cánovas del Castillo, Antonio (1987), *Discursos parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

CANPO (1928), *Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera V. Labor del Pleno (2-4 de julio de 1928). Resumen de las sesiones celebradas. Acuerdos. Documentación anexa*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión.

Carasa Soto, Pedro (1985), *El sistema hospitalario español en el siglo XIX. De las asistencia benéfica al modelo sanitario actual*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

Carbajosa Álvarez, Manuel (1932), *Paro obrero: soluciones a este problema*, Madrid, Gráfica Socialista.

Cardoso, J. L. and Rocha, M. M. (2003). Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962). *Ler História* 45, pp. 111-135.

Castillo, Santiago y Montero, Feliciano (2008), “El INP 1908-1918. entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada”, en Castillo, Santiago (dir.) (2008), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Castillo, Santiago (dir.) (2008), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Castillo, Santiago y Montero, Feliciano (2008) “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la *libertad subsidiada*”, en Castillo, Santiago (dir.), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Chapaprieta, Joaquín (1924), *Oficinas de Colocación y seguro contra el paro forzoso, cotos sociales de previsión: proyectos de ley*, Madrid, Ed. Núñez Samper.

Clark, C. (1957). *The conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.

Comín, Francisco (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1801-1980*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, Francisco (1987), “La economía española en el periodo de entreguerras (1919-1935)”, en Nadal, Jordi; Carreras, Albert; y Sudrià, Carles (compiladores), *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.

Comín, Francisco (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, Francisco (1996), *Historia de hacienda pública II. España 1808-1995*, Barcelona, Crítica.

Comín, Francisco (2010), “Los Seguros Sociales y el Estado del Bienestar en el siglo XX”, en Silvestre, J. y Pons, J. (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*.

Comín, Francisco y Díaz Fuentes, Daniel (2005), “Sector público administrativo y Estado del Bienestar”, en Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (coords.), *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 873-964.

Comín, Francisco; Martín Aceña, Pablo; y Martorell, Miguel (eds.) (2000), *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Comín, Francisco; Martín Aceña, Pablo; y Vallejo, Rafael (eds.) (2006), *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Comín, Francisco y Martín Aceña, Pablo (1996), “Rasgos históricos de las empresas en España. Un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, 12 (5), pp. 75-123.

Confraria, J. (2005). Política económica. In Lains, P. and da Silva, F. (orgs.). *História económica de Portugal, 1700-2000. Volume III, o século XX*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Cuesta, Josefina (1988), *Hacia los Seguros Sociales Obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuesta, Josefina (2008), “Estado y Seguros Sociales en España. El Instituto Nacional de Previsión, 1919-1939”, en Castillo, Santiago (dir.), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Cutler, D. and Johnson, R. (2004), “The birth and growth of the social insurance state: Explaining old age and medical insurance across countries”, *Public Choice*, 120, pp. 87–121.

Dias, J. (2005), “A organização do trabalho”, en Lains, P. and da Silva, F. (orgs.), *História económica de Portugal, 1700-2000. Volume III, o século XX*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Easterly, William y Levine, Ross (1997), “Africa’s growth tragedy: policies and ethnic divisions”, *The Quarterly Journal of Economics*, 112, 4, pp. 1203-1250.

Elu Terán, Alexander (2006), “Las primeras pensiones públicas de vejez en España. Un estudio del Retiro Obrero, 1909-1936”, *Revista de Historia Industrial*, num. 32, 3, pp. 33-67.

Elu, Alexander (2010), “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en Pons, Jerònia y Silvestre, Javier (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes de trabajo, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Engerman S. L. and Sokoloff K. L. (2002), “Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World economies”, *NBER working paper 9259*.

Engerman and Sokoloff (2005), “The Evolution of Suffrage Institutions in the New World”, the *Journal of Economic History*, 65, 4.

Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia Ed. Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. (1993b), “Orçamentos e democracia: o Estado-Providencia en Espanha e Portugal, 1960-1986”, *Análise Social* 122 (XXVIII), pp. 589-606.

Espuelas Barroso, Sergio (2010), “El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura”, en Silvestre, J. y Pons, J. (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*.

Esteban de Vega, Mariano (2004), “Pobreza y asistencia social en la España de la Restauración”, en Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.) (2004c), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Eurostat (2008), *ESSPROS Manual. The European system of integrated social protection statistics (ESSPROS)*, Luxemburgo, Eurostat methodologies and working papers.

Eza, Luis de Marichalar y Monreal, Vizconde de (1910), *El Problema del Paro forzoso*, Publicaciones de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Sección Española, núm. 14.

Eza, Luis de Marichalar y Monreal, Vizconde de (1913), *El seguro social en aplicación a la falta de trabajo. Conferencia en la Unión Patronal de las Artes del Libro el 19 de diciembre de 1912*, Madrid, Imprenta alemana.

Eza, Luis de Marichalar y Monreal, Vizconde de (1914), *La previsión como remedio a la falta de trabajo. Conferencia dada en la Casa del Pueblo de Madrid el día 15 de febrero de 1913*, Madrid, Imprenta Bernardo Rodríguez.

Ferrera, M. (1996), “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.

Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold J. (1981). *The development of welfare status in Europe and America*. Transaction Books New Brunswick (USA) and London (UK).

Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold J. (1981), “The historical core and changing boundaries of the Welfare State”, en Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold J. (1981). *The development of welfare status in Europe and America*. Transaction Books New Brunswick (USA) and London (UK).

Flora, Peter y Alber, Jens (1981), “Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe”, en Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold J. (1981). *The development of welfare status in Europe and America*. Transaction Books New Brunswick (USA) and London (UK).

Flora, P. (1983). *State, economy and society in Western Europe, 1815-1975*. Frankfurt: Campus Verlag.

Flora P. (Ed.) (1986), *Growth to limits: the Western European Welfare States since World War II*, Berlin, Walter de Gruyter.

Fraser, D. ([1973]2003), *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*. Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.

Fuentes Quintana, Barea Tejeiro, Gonzalo González, García Blas y Alcaide Inchausti (1993), “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española”, *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13.

Gabriel Sirvent, Pere (2004), “Reformismo y reforma social a principios del siglo XX: discursos y realidad local”, en Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.) (2004c), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Gálvez Muñoz, Lina (2010), “Paro sin seguro de desempleo: la lucha contra la desocupación durante el primer franquismo (1939-1961)”, *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, IV, 2010, pp. 251-282.

Garrabou, Ramon y Sanz, Jesús (1985), *Historia agraria de la España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900)*, Barcelona, Ed. Crítica.

Garrett, G. (1998), “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?” *International Organization* 52, pp. 787-824.

González Murillo, Pedro (2008), “El franquismo social: propaganda y seguros a través del instituto Nacional de Previsión (1939-1962)”, en Castillo, Santiago (dir.), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Gordon, R. (1983), “An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism”, *Quarterly Journal of Economics* 98, pp. 567-586.

Guibentief, P. (2000), “Segurança Social”, en Barreto, A. y Mónica, M. F. (cords.), *Diccionario de História de Portugal*, Porto, Gigueirinhas (9), pp. 411-413.

Guilera, J. (2010), “The evolution of top income and wealth shares in Portugal since 1936”, *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28, 1, pp. 139-171.

Guilera, J. (2011), “Estimating inequality, understanding history: Did inequality shape the long path to democracy in Iberia?”, *Iberometrics V*, Barcelona, 25-26 March.

Guillén Rodríguez, Ana (1990), “El origen del Estado del Bienestar en España, 1876-1923: el papel de las ideas en la elaboración de las políticas públicas”, *Working paper 1990/10, julio 1990*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Guillén Rodríguez, Ana (1992), "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)", en Ferge, Z. y Kolberg, J. E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag.

Guillén Rodríguez, Ana (2000), *La construcción política del sistema sanitario español: de la posguerra a la democracia*, Madrid, Exlibris Ediciones.

Greene (2003), *Econometric analysis, 5th edition*, Upper Saddle River (N.J.), Prentice Hall.

Greene (2004), "Fixed Effects and Bias Due to the Incidental Parameters Problem in the Tobit Model", *Econometric Reviews*, 23, 2, pp. 125-147.

Haggard, S. y Kaufman R. R. (2008), *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Heston, A., Summers, R. y Aten, B. (2006), *Penn World Table Version 6.2*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.

Hicks, Alexander (1999), *Social democracy and welfare capitalism. A century of income security politics*, Londres, Cornell University Press.

Hicks, Alexander y Misra, Joya (1993), "Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982", *American Journal of Sociology*, 99, 3, pp. 668-710.

Hicks, Alexander y Swank, Duane H. (1992), "Politics, Institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960-82", *American Political Science Review*, 86, 3, pp. 658-674.

Hicks, Alexander; Swank, Duane H.; Ambuhl, Martin (1989), "Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class and crisis, 1957-1982", *European Journal of Political Research*, 17, pp. 401-430.

Huberman, Michael y Lewchuk, Wayne (2003), "European economic integration and the labour compact, 1850-1913", *European Review of Economic History*, 7, 1, pp. 3-41.

Instituto de Estudios de la Administración Local (diversos años), *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales, números 1 al 11*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.

Instituto de Estudios Fiscales (1976), *Datos básicos para la historia financiera de España, 1850-1975*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Instituto Nacional de Empleo (diversos), *Series Estadísticas*, Madrid, Instituto Nacional de Empleo.

Instituto Nacional de Estadística (diversos años), *Anuario Estadístico de España*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística (2009), *Contabilidad Nacional de España. Base 2000*, INE (www.ine.es).

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Memoria estadística*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Memoria de la labor realizada*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Memoria –Ministerio de Trabajo. Instituto Nacional de Previsión-*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Memoria estadística de las contingencias de la seguridad social administradas por el Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Boletín de Información Estadística*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Servicios Especiales, Asesoría Actuarial.

Instituto Nacional de Previsión (diversos años), *Balance Técnico General*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Administración.

INP (1917), *Conferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid en los días 24 a 31 de octubre de 1917*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión.

INP (1928a), *Previsión contra el Paro Forzoso: Antecedentes*, Madrid, Publicaciones del INP.

INP (1928b), *Previsión contra el paro forzoso. Legislación extranjera*, Madrid, Publicaciones del INP.

Instituto Nacional de Previsión (1946), *Anuario del Instituto Nacional de Previsión, 1945*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (1947), *II Anuario del Instituto Nacional de Previsión, 1946-1947*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (1948), *III Anuario del Instituto Nacional de Previsión, 1948*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *Memoria de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *Memoria de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *Memoria del Servicio Nacional de Vejez y Maternidad*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *Memoria de la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *Memoria y Balance de la Caja Nacional de Subsidios Familiares*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de Previsión (varios años), *comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera. Labor del Pleno*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión.

Instituto Nacional de la Salud (diversos años), *Memoria*, Madrid, Instituto Nacional de la Salud.

Instituto Nacional de la Seguridad Social (diversos años), *Memoria Estadística Anual*, Madrid, Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Iversen, T. (2001), "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics", en Pierson, P (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Jaén García, Manuel (2004), "La Ley de Wagner: un análisis sintético", *Papeles de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales*, número 6.

Jerez Mir, A. (1996), "El régimen de Franco: elite política central y redes clientelares, 1938-1957", en Robles, A. (coord.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.

Jordana de Pozas, Luis (1953), *Los seguros sociales en España de 1936 a 1950. Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión.

Jordana de Pozas, Luis (1953), *Los seguros sociales en España de 1951 a 1952. Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión.

Keefer and Knack (2002), "Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth", *Public Choice*, 111, pp. 127–154.

Kerr, Clark; Dunlop, J; Harbison, F; y Myers, C (1964), *Industrialism and industrial man*, New York, Oxford University Press.

Khoudour-Castéras, D. (2008), "Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck's Social Legislation on German Emigration before World War I", *The Journal of Economic History*, 68 (1), pp.211-243.

Korpi, Walter (1983), *The democratic class struggle*, London, Rotledge and Keagan Paul.

Korpi, Walter (1989), "Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930", *American Sociological review*, 50, pp. 309-328.

Korpi, Walter y Palme, Joakim (2007), *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. <https://dspace.it.su.se/dspace/handle/10102/7> (último acceso enero 2009).

Kristov, Lorenzo; Lindert, Peter y McClelland, Robert (1992), "Pressure groups and redistribution", *Journal of Public Economics*, 48, pp. 135-163.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Sheleifer, A. y Vishny, R. (1999), "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization* XV, pp. 222-279.

Largo Caballero, Francisco (2003), *Obras completas. Escritos y discursos (1910-1939)*, vol. 1-7, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero.

León, Margarita (2007), "Towards the Individualization of Social Rights: Hidden Familialistic Practices in Spanish Social Policy", *South European Society and Politics*, 7 (3), pp. 53-80

Lindert, Peter H. (1992), "The Rise of Social Spending, 1880-1930", *Working Paper series, no. 68, Agricultural History Center, UC-Davis*.

Lindert, Peter H. (1994). The Rise of social Spending, 1880-1930. *Explorations in Economic History* 31, pp.1-37.

Lindert, Peter H. (1996), "What limits social spending", *Explorations in Economic History*, 33, pp.1-34.

Lindert, P. H. (2003), "Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch", *NBER Working Paper*, num. 9869

Lindert, Peter H. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press

Lopes, J. da Silva (2005), "Finanças públicas", en Lains, P. y da Silva, F. (orgs.), *História económica de Portugal, 1700-2000. Volume III, o século XX*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

López Alonso, et al. (1988), *Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al bienestar*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Lucena, M. (2000). Providência Social. In Barreto, A. and Mónica, M. F. (cords.). *Diccionario de História de Portugal*. Porto: Gigueirinhas (9), pp. 411-413.

Luttmer, Erzo F. P. (2001), "Group loyalty and the taste for redistribution", *Journal of Political Economy*, 109, 3, pp. 500-528.

Lynch, Julia (2006), *Age in the Welfare State. The origins of social spending on pensioners, workers and children*, New York, Cambridge University Press.

Malefakis, Edward (1971), *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ed. Ariel

Maluquer de Motes, Jordi (2008), “El crecimiento moderno de la población de España de 1850 a 2001: una serie homogénea anual”, *Investigaciones de Historia Económica*, 10, pp. 129-164.

Maluquer y Salvador, J. (1926), *Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular. Publicaciones y Trabajos de José Maluquer y Salvador*, Volumen I, Madrid, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos.

Mares, Isabela (2003), *The politics of social risk: business and welfare state development*, Cambridge, Cambridge University Press

Martínez Quinteiro, M. E. (1988), “Las primeras experiencias de previsión social”, en Montero García, Feliciano, *Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 259-330.

Martínez Quinteiro, M. E. (1990), “El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918”, en Álvarez Junco, J. (ed.) (1990), *Historia de la acción social pública en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo, pp. 241-287.

Maza Zorrilla, Elena (1987), *Pobreza y asistencial social en España, siglos XVI al XX*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

Maza Zorrilla, Elena (1999), *Pobreza y Beneficencia en la España contemporánea, 1808-1936*, Barcelona, Ariel.

Meana Martínez, Ignacio (2006), “El Instituto de Reformas Sociales y la conflictividad laboral en las compañías ferroviarias (1903-1923)”, *IV Congreso de Historia Ferroviaria*.

Meltzer, Allan H. y Richard, Scott F. (1981), “A rational theory of the size of government”, *Journal of Political Economy*, 89, 5, pp. 914-927.

Ministerio de Hacienda (diversos años), *Cuentas Generales del Estado*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda (diversos años), *Estadísticas Presupuestarias y Fiscales*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda (diversos años), *Cuentas de las Administraciones Públicas*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda (diversos años), *Presupuestos de los Organismos Autónomos del Estado*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda (diversos años), *Presupuestos Generales del Estado*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Trabajo (diversos años), *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid, Secretaria General Técnica, Ministerio de Trabajo.

Ministerio de Trabajo (diversos años), *Anuario de Estadísticas Laborales*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. Northampton, MA: Edward Elger.

Mitchell, Brian R. (1998), *International Historical Statistics: Europe, 1750-1993*, Macmillan, Stockton Press.

Molinero, Carme (2005), *La captación de las masas: política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra.

Molinero, Carme (2006), “Gobernar la Victoria. El reclamo de la ‘justicia social’ en las políticas de consenso del régimen franquista”, *Historia Social*, 56, pp.93-110.

Molinero, C. and Ysas, P. (1993). Los industriales catalanes y el primer *ventennio* franquista: ¿adhesión política y disidencia económica? In Sánchez, I., Ortiz, M. and Ruiz, D. (1993). *España franquista, Causa general y actitudes sociales ante la dictadura*. Albacete: Universidad Castilla La Mancha.

Molinero, C. and Ysas, P. (1998). *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*. Madrid: Siglo XXI Editores

Montero García, Feliciano (1988), *Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Montero García, Feliciano (2004), “Los católicos y la reforma social, 1890-1914”, en Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.) (2004c), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Mulligan, C. B. y Sala-i-Martin, X. (1999). Gerontocracy, retirement, and social security. *NBER Working Paper 7117*.

Mulligan, C. B., Gil, R., y Sala-i-Martin, X. (2010). Social Security and Democracy. *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 10, 1, article 18.

Muñoz Machado, Santiago (1995), *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, Madrid, Alianza Editorial.

Murray, J. E. (2007), *Origins of American health insurance: a history of industrial sickness funds*, New Haven, Yale University Press.

Mutualismo Laboral (diversos años), *Memoria –Ministerio de Trabajo. Mutualismo Laboral -*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Mutualismo Laboral.

Myles, J. and Quadagno, J. (2002), “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, 76, pp. 34-57.

Navarro, Vicenç (2000), *Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel.

Navarro, V. (2004), “El Estado del Bienestar en España”, en Navarro, V. (coord.), *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Tecnos.

Navarro, V. y Quiroga, A. (2004), “La protección social en España”, en Navarro, V. (coord.), *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Tecnos.

Nicolau, Roser (2005), Población, salud, y actividad, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.), *Estadísticas históricas de España*, Vol. I, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 1027-1154.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

Núñez, Clara Eugenia (2005), “Educación”, en Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (coords.), *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 873-964.

OECD (1985), *Social expenditure 1960-1990, Problems of growth and control*, OECD

OECD (diversos años), *National Accounts, detailed tables*, volume II, Paris, OECD, Department of economics and statistics.

OECD (2007). *The social expenditure database: An interpretative guide. SOCX 1980-2003*. OECD (www.oecd.org).

OECD (2008), OECD health data (www.oecd.org/health/healthdata)

OECD (2009). *OECD health data: statistics and indicators for 30 countries*. OECD (www.oecd.org/health/healthdata).

OECD. *Annual Labor Force Statistics*. OECD (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>).

OECD (2010), OCDE Social Expenditure database (www.oecd.org/els/social/expenditure)

Palacio Morena, Juan Ignacio (2004a), *La construcción del Estado Social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Palacio Morena, Juan Ignacio (2004b), “Sentido y alcance de la organización y actividad del Instituto de Reformas Sociales”, en Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.) (2004c), *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Palacio Morena, Juan Ignacio (1988), *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pampel, Fred C. y Williamson, John B. (1989), *Age, class, politics, and the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pampel, Fred C. y Weis, Jane (1983), “Economic Development, Pension Policies and the Labor Force Participation of the Aged Males. A Cross-National Longitudinal Study”, *American Journal of Sociology*, 100 (1), pp. 153-95.

Peacock, A. y Scott, A. (2000), "The Curious Attraction of Wagner's Law", *Public Choice*, 102 (1-2), pp. 1-17.

Pereirinha, J. A.; Arcanjo, M.; y Carolo, Daniel (2007), "Social protection and family policy in the Portuguese corporatism: the creation and development of family allowances (*abono de família*) in the Estado Novo period", *XXVII Encontro da APHES* (Asociación Portuguesa de Historia Económica y Social), Noviembre, Lisboa.

Pereirinha y Carolo (2007), *O Estado-providência em Portugal: a evolução da despesa social ao longo do século XX*, XXVII APHES.

Pereirinha, J. A., Arcanjo, M. y Carolo, D. (2007), "Social protection and family policy in the Portuguese corporatism: the creation and development of family allowances (*abono de família*) in the Estado Novo period", *XXVII APHES Conference*.

Pérez Ledesma, Manuel (1990), *Estabilidad y conflicto social: España, de los iberos al 14-D*, Madrid, Nerea.

Perotti, R. (1994). Income distribution and investment. *European Economic Review* 38, pp. 827-835.

Perotti, R. (1996), "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", *Journal of Economic Growth*, 1, 2, pp. 149-187.

Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994), "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, 84, 3, pp. 600-621.

Pestieau, Pierre (2006), *The Welfare state in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

Petmesidou, M. (1996), "Social Protection in Greece: a Brief Glimpse of a Welfare State", *Social policy and administration* 30 (4), pp. 324-347.

Petmesidou, M. (2006), "Tracking Social Protection: Origins, Path Peculiarity, Impasses and Prospects", en Petmesidou, M. y Mossialos, E. (ed.) (2006), *Social Policy Developments in Greece*, Burlington; Aldershot, Ashgate.

Pinto, A. C. (2002), "Decisión política y élite ministerial en las dictaduras de la época del fascismo", *Historia y Política* 7, pp. 147-175.

Pinto, A. C. y Almeida, P. Tavares de (2002), "Portuguese Ministers, 1851-1999: Social Background and Paths to Power", *South European Society and Politics* 7 (2), pp.5-40.

Piven, F. F. y Cloward, R. A. (1994), *Regulating the poor*, New York, Vintage.

Polity IV Project. *Center for Global Policy, School of Public Policy, George Mason University and Center for Systemic Peace* (www.systemicpeace.org/polity4).

Pons Pons, Jerònia (2010a), "Los inicios del seguro de enfermedad en España, 1923-1945" en Silvestre, J. y Pons, J. (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*.

Pons, Jerònia (2010b), “El seguro obligatorio de enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, en *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa (BBVA), De la beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales*, 4, pp. 227-250.

Prados de la Escosura, L. (2003), *El progreso económico de España 1850-2000*, Bilbao, Fundación BBVA cop.

Priego, Victoria (1934), *El paro obrero y sus posibles soluciones*, Madrid, Biblioteca el pueblo.

Ray, Debraj (2002), *Economía del Desarrollo*, Barcelona, Ed. Antoni Bosh.

Redecillas López de Sabando, Antonio (2001), *El Mutualismo Laboral como medio de protección social. Un estudio económico financiero*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Rimlinger, Gaston V. (1971), *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*, Gregg Revivals, UK.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollos y retos*, Madrid, Ed. Fundamentos.

Rodríguez Labandeira, José (1991), *El Trabajo rural en España 1876-1936*, Barcelona, Anthropos.

Rodrik, Dani (1997), *Has globalization gone too far?*, Washington, Institute for International Economy.

Rodrik, D. (1999), “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses”, *Journal of Economic Growth*, 4, pp.385-412.

Roemer, J. E. (1998), “Why the poor do not expropriate the Rich: an old argument in new garb”, *Journal of Public Economics*, 70, pp. 399-424.

Sala-i-Martin, Xavier (1996), “A positive theory of social security”, *Journal of Economic Growth*, 1, 2, pp.277-304.

Samaniego Boneu, Mercedes (1988), *La Unificación de los Seguros Sociales a Debate. La Segunda república*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sarasúa, Carmen (2004), “Una política de empleo antes de la industrialización: paro, estructura de la ocupación y salarios en la obra de Campomanes”, en Comín, Francisco y Martín Aceña, Pablo (eds.), *Campomanes y su obra económica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Silvestre Rodríguez, Javier (2003), “Los determinantes de la protesta obrera en España, 1905-1935: ciclo económico, marco político y organización sindical.”, *Revista de Historia Industrial*, nº 24, pp.51-80.

Silvestre, J. y Pons, J. (2010), “El seguro de accidentes de trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención”, en Silvestre, J.

y Pons, J. (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*.

Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back IN: Strategies of Analysis in Current Research", en Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Soto Carmona, A. (1989). *El trabajo industrial en la España Contemporánea (1874-1936)*, Madrid, Ed. Anthropos.

Soto Carmona, A. (1991). "El ciclo largo de la conflictividad social en España (1868-1986)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio, pp.157-179.

Taylor, Ch. L. y Jodice, D. A. (1983), *World Handbook of Political and Social Indicators*, Binghamton, New York, Vail-Ballou Press.

Tedde de Lorca, P. (1981), "El gasto público en España (1875-1906). Un análisis comparativo con las economías europeas", *Hacienda Pública Española*, núm. 69, pp. 236-266.

Titmuss, Richard M. (1968), *Commitment to Welfare*, Londres, George Allen & Unwin.

Tusell, J. (2005), *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004*, Barcelona, Crítica.

Ullman, H. (1981), "German industry and Bismarck's Social Security System", en W. J. Mommsen (ed.), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, London, Croom Helm.

United Nations (2009), *World Population Prospects: The 2008 Revision*, UN (<http://esa.un.org/unpp/>).

Valério, N. (ed.) (2001), *Estatísticas Históricas Portuguesas*, Lisboa, INE.

Valiente, C. (1996), "The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain (1975-1995)", *South European Society and Politics*, 1, pp. 95-114.

Vanhanen, T. (1997). *Prospects of Democracy: a study of 172 countries*. London and New York: Routledge.

Van Kersbergen, Kees (1995), *Social Capitalism*, London, Routledge.

Velarde Fuertes, Juan (1990), *El tercer viraje de la seguridad social en España*, Madrid, Publicaciones del instituto de Estudios Económicos.

Wildasin, D. (1988), "Nash Equilibria in Models of Fiscal Federalism", *Journal of Public Economics* 35, pp. 229-240.

Wilensky, Harold (1975), *The welfare state and equality structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley, University of California cop. USA.

Wilensky, Harold (1981), "Leftism, catholicism, and democratic corporatism: the role of the political parties in recent welfare state development", en Flora, Peter y

Heidenheimer, Arnold J. (1981). *The development of welfare status in Europe and America*. Transaction Books New Brunswick (USA) and London (UK).

Zubiri, Ignacio (2008), “El futuro de las pensiones”, en Tortuero, José Luis (dir.), *Cien años de protección social*, Madrid, MTAS.