

## Combatir el vicio desde la educación social: Gumersindo de Azcárate y su colaboración con el Instituto Nacional de Previsión

*Fighting vice through social education: Gumersindo de Azcárate and his collaboration with the National Institute of Social Security*

Noelia SOLANA ALONSO  
Universidad de Cantabria  
<https://orcid.org/0000-0002-1616-8858>

### RESUMEN

El Instituto Nacional de Previsión, uno de los órganos emblemáticos de la reforma social española, contribuyó de manera significativa al mejoramiento de las condiciones de vida de las capas populares de la sociedad. En esta ocasión, se propone un análisis de la labor pedagógica que llevó a cabo, centrada en dar a conocer los beneficios de la acción preventiva entre las clases trabajadoras. Para ello, se ha puesto el foco de atención en uno de sus miembros, Gumersindo de Azcárate, uno de los grandes referentes del reformismo social español. Con ello se pretende, por un lado, dar a conocer la contribución de este reformador a la acción educadora, inculcando las virtudes del ahorro y de un comportamiento ético, y por otro, mostrar cómo varias de las propuestas promovidas o apoyadas por esta institución constituyeron la plasmación práctica de muchos de los planteamientos que, en materia social, Azcárate había expuesto a través de sus obras décadas atrás.

### PALABRAS CLAVE

Instituto Nacional de Previsión; Gumersindo de Azcárate; reforma social; ahorro; vicios; seguro.

179



### ABSTRACT

The National Institute of Social Security, one of the emblematic bodies of Spanish social reform, contributed in a significant way to the improvement of living conditions for the popular classes of society. Here, an analysis of the pedagogical work that it carried out is proposed, focusing on publishing the benefits of preventive action among the working classes. To this end, the contributions of one of its members, Gumersindo de Azcárate, a prominent figure in Spanish social reformism are highlighted. On the one hand, we want to highlight this reformer's role in educational initiatives, instilling the virtues of saving and ethical behaviour. On the other hand, we seek to demonstrate how several proposals promoted or supported by this institution represented the practical implementation of many social ideas that Azcárate had explained in his works decades earlier.

### KEYWORDS

National Institute of Social Security; Gumersindo de Azcárate; social reform; savings; vices; insurance.

---

**CÓMO CITAR/ HOW TO CITE:** Noelia SOLANA ALONSO, "Combatir el vicio desde la educación social: Gumersindo de Azcárate y su colaboración con el Instituto Nacional de Previsión", *Rubrica Contemporánea*, vol. XIV, n. 30 (2025), pp. 179.



Artículo recibido el 15-10-2024 y admitido a publicación el 30-4-2025.

<https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.444>

*Rubrica Contemporánea*, Vol. XIV, n. 30, 2025  
ISSN. 2014-5748

Gumersindo de Azcárate<sup>1</sup> (León 1840-Madrid 1917) fue una de las figuras clave del ámbito político e intelectual español del último cuarto del siglo XIX y primeras décadas del XX gracias, en parte, a la labor que desarrolló como catedrático, diputado, jurista y sociólogo.

Nacido en León, la mayor parte de su vida transcurrió en Madrid, donde conoció a los principales representantes de la filosofía krausista en España, Julián Sanz del Río y Fernando de Castro, quienes influyeron de manera determinante en su pensamiento. Licenciado en Derecho, en 1873 se convertiría en catedrático de Legislación Comparada en la Universidad Central, puesto que desempeñaría hasta su jubilación en 1915. Su condición de jurista facilitó, además, su participación en instituciones tan relevantes como la Academia de Legislación y Jurisprudencia o la Comisión General de Codificación. Durante el Sexenio Democrático (1868-1874) conformó su ideario político, basado en un incipiente liberalismo democrático de raíz krausista, que se consolidaría durante la Restauración (1875-1923). Entre los principios que defendió destacaron la soberanía nacional, el régimen parlamentario, la democratización del sistema político y la libertad religiosa. Su trayectoria parlamentaria comenzó en 1886 y se prolongó durante tres décadas, en las que formó parte de la minoría republicana con representación en Cortes.

En los inicios de la Restauración, Azcárate fue uno de los catedráticos apartados de la universidad debido a su defensa de la libertad de cátedra, en la conocida como *tercera cuestión universitaria*. No sería hasta 1881, con la llegada de Sagasta al Gobierno, cuando volvería a la institución; entretanto participó, junto a Giner, Salmerón y otros, en la creación de la Institución Libre de Enseñanza, en 1876. Esta fue una de las propuestas pedagógicas más importantes de la historia de España, que sirvió de acicate a otras iniciativas, como la Fundación Sierra Pambley (1887) o la Junta para Ampliación de Estudios (1907), con las que también colaboró<sup>2</sup>.

Además de su labor como catedrático, político y jurista, destacó como reformador social, una faceta central de su vida y a la que se adscribe este trabajo. De manera temprana, Azcárate mostró un compromiso con los problemas sociales de su tiempo, como la miseria y la exclusión, que afectaban sobre todo a las clases populares. Por un lado, escribió numerosos textos en los que analizaba el *problema* o *cuestión*

---

1. Gonzalo CAPELLÁN DE MIGUEL, *Gumersindo de Azcárate. Biografía intelectual*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2005, <https://doi.org/10.22429/Euc2021.023>; Francisco BALADO INSUNZA, *Gumersindo de Azcárate. Una biografía política*, Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria, 2021; Francisco CARANTOÑA ÁLVAREZ y Francisco BALADO INSUNZA (eds.), *Gumersindo de Azcárate, la conciencia democrática de una época*, León, Diputación Provincial de León, 2019; Pablo DE AZCÁRATE Y FLÓREZ, *Gumersindo de Azcárate. Estudio biográfico documental*, Madrid, Tecnos, 1969.

2. Gonzalo CAPELLÁN DE MIGUEL, “Gumersindo de Azcárate y el proyecto educativo de la Institución Libre de Enseñanza”, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 39 (2000), pp. 89-104; Manuel SUÁREZ CORTINA, *Los caballeros de la razón. Cultura institucionista y democracia parlamentaria en la España liberal*, Madrid, Genueve ediciones, 2019, <https://doi.org/10.22429/Euc2019.006>; Isabel CANTÓN MAYO, *La Fundación Sierra-Pambley: una institución educativa leonesa*, León, Universidad-Secretariado de Publicaciones, 1995; de la misma autora, “Reformadores en la historia de la educación española: Gumersindo de Azcárate y la Fundación Sierra Pambley”, *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 13 (2020), pp. 44-65, <https://doi.org/10.60611/cche.vi13.5>; Elena AGUADO CABEZAS, “La Institución Libre de Enseñanza y la Fundación Sierra Pambley: un camino de ida y vuelta”, en José GARCÍA-VELASCO y Antonio MORALES MOYA (eds.), *La Institución Libre de Enseñanza y la cultura española*, Madrid, Fundación Francisco Giner de los Ríos, Acción Cultural Española, 2012-2013, pp. 389-409.

*social*<sup>3</sup>. Consciente de la dificultad a la hora de definirla, sin embargo, sus escritos contribuyeron a su conceptualización y se convirtieron en auténticas obras de referencia en la época y para las generaciones posteriores, hecho que explica la relevancia que pronto alcanzó Azcárate en el reformismo social español.

Interpretó la cuestión social como la manifestación de los males presentes en cada una de las esferas (ciencia, arte, industria, religión, derecho, moral) que conformaban la vida del ser humano. De esta forma, la expresión del problema social en el orden económico era la miseria; en el jurídico, un corpus legal que, por su marcado individualismo, resultaba obsoleto e impotente frente a la realidad social vigente; en el científico, la ignorancia; en el religioso, la impiedad y la superstición, así como en el moral el vicio y el egoísmo. Por otro lado, si bien sus obras contenían propuestas con las que mitigar el problema social apostando por la colaboración entre individuo, sociedad y Estado, Azcárate evidenció un claro empeño por llevar sus planteamientos a la práctica, de ahí su participación en proyectos como los Amigos de los Pobres, la Sociedad Protectora de los Niños o el Patronato de Jóvenes Presos.

Si bien estas actuaciones fueron importantes, más significativa fue su adhesión al programa de reformas sociales promovido por el Estado desde finales del siglo XIX. En 1883 se creó —gracias a un proyecto presentado por el entonces ministro de la Gobernación, Segismundo Moret— la Comisión de Reformas Sociales<sup>4</sup> (CRS), cuya actividad —a lo largo de dos décadas— representó un papel clave en el desarrollo de la reforma social española, y de la que Azcárate formó parte. De gran relevancia fue el *Cuestionario* que, a petición de la CRS, Azcárate redactó para conocer la situación material y moral en que se encontraban las clases obreras, y que dio como resultado la *Información oral y escrita* sobre el estado y las necesidades de aquellas, publicada entre 1889 y 1893<sup>5</sup>. Además, la CRS también colaboró en tareas legislativas redactando propuestas que posteriormente sirvieron de base de las primeras leyes sociales y regularon ámbitos como los accidentes de trabajo o el trabajo de mujeres y niños.

El camino iniciado por la CRS lo continuaría, a partir de 1903, el Instituto de Reformas Sociales<sup>6</sup> (IRS), que estuvo en funcionamiento hasta 1924. Tras el intento



3. Algunas de sus obras más destacadas fueron “El problema social de ayer y el de hoy”, *Boletín Revista de la Universidad de Madrid*, 4 (1873), pp. 470-477; *Estudios económicos y sociales*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1876; *Resumen de un debate sobre el problema social*, Madrid, Gras y Compañía, 1881; “Deberes y responsabilidades de la riqueza”, discurso leído el 11 de noviembre de 1892 en el *Ateneo Científico y Literario de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1892; “Leyes obreras, leyes sociales, leyes del trabajo”, *Revista de España*, CXLIV (1894), pp. 54-80 y 129-158.

4. María Dolores DE LA CALLE VELASCO, *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903: política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989; de la misma autora, “La Comisión de Reformas Sociales: la primera consulta social al país”, en Juan Ignacio PALACIO MORENA (coord.), *La reforma social en España: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2004, pp. 39-69.

5. Véase el “Estudio introductorio” elaborado por Santiago CASTILLO a la *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, vol. I, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985, pp. XXVII-CXL.

6. Juan Ignacio PALACIO MORENA, *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, 1988. Del mismo autor, *La construcción del estado social: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2004; Ángel Luis SÁNCHEZ MARTÍN, “El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista crítica de Historia de las Relaciones laborales y de la Política Social*, 8 (2014), pp. 7-28.

frustrado de crear un Instituto de Trabajo<sup>7</sup>, el IRS fijó entre sus objetivos preparar la legislación social, encaminar la acción gubernamental y social hacia la mejora de las clases trabajadoras, así como velar por que las leyes del trabajo aprobadas se cumplieran mediante tareas de inspección. Por su parte, Azcárate presidió esta institución desde sus inicios hasta su muerte en 1917 y se involucró en cuerpo y alma en proyectos que constituyeron el esfuerzo más decidido por regenerar y transformar la sociedad española, entre los que figuraba el Instituto Nacional de Previsión.

### **¿Intervencionismo o patronazgo? Los debates en torno al papel del Estado en la creación del Instituto Nacional de Previsión**

Junto a la legislación que regulaba las condiciones laborales –accidentes, trabajo de mujeres y niños, descanso dominical, etc.–, el otro gran pilar de la reforma social fue la previsión<sup>8</sup>. Dotar a la sociedad y, muy especialmente, a los trabajadores y a las clases desfavorecidas de recursos con los que hacer frente a la incertidumbre y a los riesgos que amenazaban su existencia fue uno de los principales objetivos de la reforma social. Prueba del compromiso de los poderes públicos en este ámbito fue la constitución en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (INP).

Previamente a su creación se dieron distintos pasos que contribuyeron a sentar sus bases. Uno de ellos fue la elaboración, por parte de José Maluquer<sup>9</sup>, de la ponencia sobre una futura Caja Nacional de Seguro Popular. Era necesario llevar a cabo las acciones precisas para estimular la previsión, lo que no solo resolvería problemas tan acuciantes como qué sucedía con los trabajadores una vez se retiraban, sino que, además, encerraba una obra pedagógica, al promover y enseñar el hábito de la previsión, “cumpliendo la misión educadora inherente a las leyes de reforma social”. A su vez, Maluquer esbozaba cómo debía ser la futura Caja:

Un organismo central, al que correspondería la gestión técnica, administrativa y financiera del nuevo instituto, y organismos locales, que podían ser Cajas de Ahorros e instituciones regionales similares de la proyectada Caja Nacional, y, en general, de carácter benéfico, con las que se establecieran, según los casos y circunstancias, las

7. Adolfo BUYLLA, Adolfo POSADA y Luis MOROTE, *El Instituto de Trabajo: datos para la historia de la reforma social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

8. Feliciano MONTERO GARCÍA, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; ídem, “El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)”, en Santiago CASTILLO ALONSO y Rafael RUZAFA ORTEGA (coords.), *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 171-196, esp. 179-189; Josefina CUESTA BUSTILLO, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; ídem, “La previsión social pública en España, 1919-1939”, en CASTILLO y RUZAFA, *La previsión social en la historia*, pp. 199-233; ídem, “Estado y seguros sociales en España. El Instituto Nacional de Previsión”, en Santiago CASTILLO ALONSO (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 49-88; María Esther MARTÍNEZ QUINTIETO, “Las primeras experiencias de previsión social”, en Feliciano MONTERO GARCÍA (aut.), *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 259-330; Santiago CASTILLO ALONSO y Feliciano MONTERO GARCÍA, “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada”, en CASTILLO, *Solidaridad, seguridad, bienestar*, pp. 13-48; Francisco COMÍN COMÍN, “Los seguros sociales y el Estado de Bienestar en el siglo XX”, en PONS y SILVESTRE, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*, pp. 17-50, esp. 17-29.

9. José Luis MONEREO PÉREZ, *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

relaciones que suponen el carácter de sucursal y de agencia, o bien los útiles conciertos que significan, dentro de la institución aseguradora, el reaseguro y el coaseguro; lográndose de esta suerte una pronta, amplia y económica organización de la indicada Caja en todo el país<sup>10</sup>.

Lo que otorgaba relevancia a su propuesta, además del trabajo analítico y de estudio que llevaba detrás, y que dotaba al proyecto de una solvencia cierta, es que el organismo que planteó en 1904 serviría de referente para la creación del INP años más tarde.

El IRS convocó, con el apoyo del Ministerio de la Gobernación, una Conferencia sobre previsión popular, que comenzó el 17 de octubre de 1904<sup>11</sup> y que contó con representación del IRS, de las cajas de ahorros locales y de entidades similares. Entre las personas que formaron la delegación del IRS figuraban Azcárate, Rafael Salillas, Matías Gómez Latorre, José Maluquer, José Piernas y Hurtado, Eduardo Dato y Ramón Serrano<sup>12</sup>. Se buscaba sentar las bases de una propuesta para la creación de una Gran Caja Nacional de Seguro Popular, proyecto que, andando el tiempo, devendría el Instituto Nacional de Previsión, y con el que se pretendía difundir la práctica del seguro popular, enfocado, inicialmente, a las pensiones vitalicias obreras, es decir, a las pensiones de retiro obrero.

Las sesiones dieron inicio el 19 de octubre y en su apertura Azcárate, en calidad de presidente de la conferencia, reconocía que el asunto de la previsión era “uno de aquellos que no podía menos de afrontar el Instituto de Reformas Sociales, porque está en la conciencia de todo el mundo su necesidad”. Señalaba la carencia de instituciones de previsión de carácter individual o social, y era entonces “cuando debe acudirse a la acción del Estado”. Para Azcárate, la importancia del encuentro radicaba en que aglutinaba elementos que eran clave en la resolución del problema:

Esta Conferencia se refiere, repito, a un asunto en que entran tres elementos característicos de la Edad Moderna, que lo fueron del siglo pasado en el cual nacieron y se desarrollaron: la Asociación, el Ahorro y el Seguro, elemento que cada uno de por sí y, sobre todo, estos dos últimos unidos, han podido y pueden hacer una verdadera revolución en otros países de los que, por desgracia, está muy distanciado el nuestro; y como a estos problemas sociales deben cooperar el individuo la sociedad y el Estado, nosotros hemos deseado la concurrencia de elementos tan valiosos como el vuestro [las cajas de ahorro], seguros de que han de ser muy útiles para el fin que nos proponemos<sup>13</sup>.

Si dicho proyecto no generó mayor discusión, cosa distinta fue la propuesta para crear un Instituto Nacional de Previsión. La ponencia estuvo a cargo de los representantes de las cajas de ahorros y montes de piedad de Zaragoza (José Álvarez Mariño), Valencia (Rafael Martínez Agulló y López Vergés, marqués de Vivel) y Valladolid (Miguel Marcos Lorenzo). En su dictamen sostenían que el Estado debía



10. Las citas, en José MALUQUER Y SALVADOR, *Caja Nacional de Seguro Popular*, Madrid, Imp. de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1904, pp. 11 y 15.

11. *Gaceta de Madrid*, 211 (29-7-1904), p. 335. El fallecimiento de la princesa de Asturias provocó que se retrasase el inicio de la Conferencia, trasladada al 19 de octubre. Sobre la conferencia, véase MONTERO GARCÍA, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, pp. 215-221.

12. Azcárate propuso como representantes a Maluquer, Piernas, Dato y Serrano –lo que fue aprobado por unanimidad– durante la sesión del Pleno del IRS celebrada el 15-10-1904 (ARCHIVO CENTRAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL [en adelante, ACMTES], fondo del Instituto de Reformas Sociales, “Actas del Pleno del Instituto de Reformas Sociales”, c. 199-494, 15-10-1904).

13. Ibidem, pp. 9-10.

crear la nueva institución “bajo su garantía”. La futura caja se centraría en la contratación de “operaciones de renta vitalicia a favor de personas de las clases trabajadoras”. Su organización y fiscalización estaría a cargo de una comisión integrada por representantes del Estado, el IRS, las principales entidades de ahorro y otras instituciones relacionadas. Se abogaba por la colaboración de las cajas de ahorros y montes de piedad en el desarrollo del INP, una ayuda que, en ningún caso, podía comprometer la independencia de estas entidades, de modo que se rechazaba obligación alguna. Fijaba las fuentes de las que procedería el capital del INP, los impuestos de los que debían eximirse las operaciones llevadas a cabo por la institución y la prohibición de que las pensiones de retiro obrero pudieran ser cedidas, embargadas o retenidas.

Durante el debate de las conclusiones, una de las cuestiones más discutidas fue el grado de implicación que debía tener el Estado en el futuro INP. A este respecto, se manifestaron dos posturas opuestas, incluso dentro de la propia ponencia, que tenían como telón de fondo la cuestión del intervencionismo estatal. En el texto, la ponencia confió al Estado la creación del INP “bajo su garantía”, una expresión confusa e imprecisa, acorde con las distintas interpretaciones que se hicieron sobre el papel del Estado, también en el seno de la ponencia. Para el marqués de Vivel, esa garantía significaba que el Estado diera el apoyo económico necesario con el que ponerlo en funcionamiento, además de realizar labores de protección e inspección a través de sus funcionarios, preservando en todo momento la autonomía de las cajas existentes. De esta forma, el Estado desarrollaría una suerte de patronato. Por el contrario, Miguel Marcos consideraba “indispensable que el Gobierno desplegara una actividad mayor y un celo superior para fiscalizar esas cajas”, y abogaba por que tuviera una responsabilidad, que si no era directa, fuese subsidiaria. Reflexionaba:

En el estado actual de nuestra educación social, en nuestra manera de ser, ¿puede llevarse al ánimo de la gran población obrera de todas clases que tiene necesidad o acaso obligación de acudir a estas Cajas de Previsión, la completa confianza en la estabilidad de la cosa, si no ven detrás de todo, en último término, la responsabilidad del Estado?<sup>14</sup>.

El respaldo del Estado, lejos de verse como una injerencia, era un aliado para sortear el fracaso, de forma que –como señalase Guardiola– la institución “ha de ser creada por el Estado, o no será nunca nada”<sup>15</sup>.

La opinión de Marcos y Guardiola también era compartida por Gómez Latorre, representante del sector obrero, quien, si bien dio su apoyo a la iniciativa, también expresó sus dudas respecto a la viabilidad de algunas propuestas al afirmar que “recomendar el ahorro en España era una ironía sangrienta”, pues era un instrumento al alcance de un reducido grupo de “trabajadores privilegiados”. Pese a todo, reconocía “una orientación muy laudable” al proyecto y al hecho de que procediera del Estado, debido a la desconfianza que le generaba la iniciativa particular. Esto era lo que le llevaba, precisamente, a apoyar los términos en que se había expresado la ponencia y a defender que “si esta, como otras instituciones de índole análoga, ha de tener arraigo y desarrollo, necesita contar con la garantía, no transitoria, sino permanente, del Estado”. Su postura, además, se veía reforzada por experiencias anteriores, condicionadas por la falta de apoyo estatal. Así, Gómez Latorre se dirigió a Rafael M<sup>a</sup> de Labra, quien había

14. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES (IRS), *Conferencia sobre previsión popular*, Madrid, Est. Tip. de la Viuda e Hijos de M. Tello, 1905, p. 20.

15. Ibidem, p. 31.

dado pie al debate sobre esta cuestión, por mostrar su escepticismo respecto al papel del Estado: Labra reconocía que hacía falta su concurso, pero otorgaba un papel mucho más determinante a la iniciativa individual y social, con lo que formaba parte del núcleo contrario a ese mayor intervencionismo. Por su parte, Gómez Latorre señaló:

Quizás el Sr. Labra pudiera decírnos algo sobre la vida que arrastra la Institución Libre de Enseñanza, y aun algunos señores presentes sabrán algo acerca de la Sociedad Protectora de los Niños, asociación meritísima, en cuyas listas de inscripción figuran muchos personajes inscritos por la cuota mensual de una peseta... cuyo pago suelen olvidar<sup>16</sup>.

La realidad evidenciaba que, por mucha confianza que tuvieran liberales como Labra –o el propio Azcárate– en la iniciativa del individuo y la sociedad, se estaba muy lejos de que ambos actores resolvieron los problemas más acuciantes, lo que hacía necesaria una participación real, y no meramente figurada, del Estado.

Así, la cuestión por dirimir en la conferencia era si el papel garante del Estado llevaba implícita una responsabilidad, como defendían los partidarios del intervencionismo, o, por el contrario, se limitaba a una función de patronazgo<sup>17</sup>. Se sometió a votación la fórmula que había expresado la ponencia, que reconocía “la garantía y responsabilidad del Estado”, y que finalmente prosperó. Obtuvo doce votos a favor frente a los siete en contra, entre los que se encontraba el de Azcárate<sup>18</sup>.

### El Instituto Nacional de Previsión: un “descendiente legítimo” del Instituto de Reformas Sociales

Finalizada la conferencia, las acciones continuaron en el seno del IRS<sup>19</sup>. Se nombró una ponencia encargada de elaborar un proyecto de Instituto Nacional de Previsión, de la que formaron parte Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano, y que se nutrió tanto de las conclusiones alcanzadas durante el encuentro como de las investigaciones previas de las que se disponía.

En el proyecto redactado se diferenciaban dos partes: una exposición de motivos con la que se justificaban los principales rasgos que caracterizaban a la nueva entidad y el articulado del proyecto. La exposición permite clarificar el concepto que sobre el INP tenían reformadores como Azcárate, sus motivaciones, propósitos y límites. En este sentido, se consideraba que la tarea del nuevo organismo era la previsión de segundo grado, a la que identificaban con las cajas de retiros, frente a la de primer grado, que



16. Ibidem, pp. 35-36.

17. MONTERO GARCÍA, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, p. 234.

18. Las personas que votaron a favor fueron: Guardiola, Vert Rey, Ruiz de Velasco, Moragas, Herrera, Calzada, Luque, Herrero, Cordobés, Iglesias, Marcos y Álvarez Mariño. Por su parte, votaron en contra: González Rojas, Cifré, Labra, marqués de Vivel, Maluquer, Esteban y Azcárate (IRS, *Conferencia sobre previsión popular*, p. 37).

19. PALACIO, *La institucionalización de la reforma social en España*, pp. 84-93.

representaban las cajas de ahorros<sup>20</sup>. Se delimitaba así el campo de actuación, lo que era una manera de preservar la autonomía de las cajas. La creación del nuevo organismo constataría, además, la anomalía que representaba España en relación con buena parte de países europeos que habían avanzado en el campo de la previsión, tanto desde el punto de vista institucional como desde la aprobación y aplicación de los seguros mismos<sup>21</sup>.

La ponencia confería a la previsión, y sobre todo al INP, una labor pedagógica. Por ello, se abogaba por que el organismo desarrollase una función propagandística dando a conocer a la sociedad sus beneficios, única forma de que fuera consciente de su importancia, tanto ella como las generaciones sucesivas. Esta acción educativa era la que había movido a los ponentes a optar por la denominación de “instituto” en lugar de “caja”, por representar mejor la motivación expuesta. En la misma línea, creían que la actuación del Instituto debía abarcar un espacio geográfico amplio, pues “la compensación de riesgos y la ley de los grandes números exigen masas considerables sobre las que actuar”; de ahí que se optase por darle la condición de “nacional”. Al mismo tiempo, existía un especial empeño por mostrar, desde el primer momento, que el INP no supondría una amenaza para las entidades ya existentes. Lejos de buscar la anulación de las instituciones creadas por iniciativa privada, lo que se pretendía era la colaboración entre ambas, ya que el propósito “no debe cifrarse en crear un Instituto de monopolio, sino un Instituto modelo”. Por todo ello se prefería –siguiendo la tendencia europea– la coexistencia entre la mutualidad oficial de carácter público y la de tipo social, representada por las entidades privadas<sup>22</sup>.

186

Mención aparte merece lo relativo al grado de implicación del Estado. Ya se vio que, en las conclusiones alcanzadas durante la Conferencia de 1904, se adoptó la fórmula según la cual el INP era garantía y responsabilidad del Estado. Sin embargo, en esta ocasión los ponentes reconocieron abiertamente su preferencia por la autonomía del INP respecto a aquél, por considerarlo más práctico. Creían que, de no darse esta independencia entre ambos, terminaría desvirtuándose la función de la nueva institución. Por ello, defendían que el INP mantuviera la misma autonomía de la que gozaban las entidades privadas, “evitando como peligrosa una intervención considerable del Estado en los organismos de previsión popular”. Esto, a su vez, no significaba una renuncia completa a la participación del Estado, cuya acción consideraban “muy

20. Esta conceptualización sobre la previsión evidenciaba la influencia que ejerció Lepreux. En la carta que remitió a Maluquer hacía, precisamente, esa distinción entre primer y segundo grado. Identificaba la previsión de primer grado con el ahorro, modalidad que considerada “más fácil de aconsejar, porque sus resultados hállanse siempre a disposición del trabajador siempre a disposición del trabajador”; Por el contrario, la de segundo grado requería de un compromiso de los trabajadores a largo plazo, en tanto que debería reservar una parte de lo percibido para disfrutarlo cuando se retirase (IRS, *Conferencia sobre previsión popular*, p. 6).

21. MALUQUER, *Caja Nacional de Seguro Popular*, pp. 5-6; Gerhard RITTER, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pp. 81-127; Peter BALDWIN, *La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 159-177; Luigi TOMASSINI, “La previsión social en Italia, 1900-1950”, en CASTILLO y RUZAFÁ, *La previsión social en la historia*, pp. 483-518, esp. pp. 483-493; Noel WHITESIDE, “La protección social en Gran Bretaña de 1900 a 1950 y el desarrollo del Estado de Bienestar: el caso del seguro sanitario”, en CASTILLO y RUZAFÁ, *La previsión social en la historia*, pp. 519-550, esp. pp. 519-527.

22. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *El Instituto Nacional de Previsión y sus relaciones con las entidades similares*, Madrid, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1906, pp. 213 y 247.

conveniente, mejor dicho, indispensable, para la organización, protección económica e inspección del proyectado Instituto”.

La autonomía del INP, defendida por la ponencia, también se hizo patente en la manera en que concibieron la fiscalización de su actividad. No querían que esta tarea quedase a cargo únicamente de la presidencia o de la comisión nombrada a tal efecto, sino que eran partidarios de que participasen “dos elementos tan directamente interesados en ella como son el patronal y el obrero”. Por otro lado, la colaboración entre INP y cajas de ahorros obedecía también a una cuestión de necesidad. Crear a lo largo del país nuevas entidades que condensasen la representación del Instituto resultaba mucho más costoso que si las cajas, ya constituidas, prestaban su apoyo. Al fin y al cabo, se trataba de organismos plenamente asentados, dotados de una infraestructura y de una organización que servirían de punto de partida y facilitarían el funcionamiento del INP; las cajas solo tendrían que crear secciones independientes para las operaciones relacionadas con el Instituto. Su colaboración garantizaba la “ramificación en todo el país adonde alcanza su actividad” del INP, lo que hacía al proyecto más plausible de cara a su admisión por el Gobierno<sup>23</sup>.

El texto de la ponencia fue aprobado por el Pleno del IRS en la sesión del 2 de noviembre de 1905<sup>24</sup>, tras lo cual se elevó al Gobierno. Fue en noviembre de 1906 cuando Bernabé Dávila, entonces ministro de Gobernación, presentó en el Senado un proyecto de ley para la creación del Instituto que se basaba en el realizado por el IRS<sup>25</sup>, con un preámbulo en el que resumía la exposición de motivos que elaboraron los ponentes y a la que hemos aludido. Sin embargo, el proyecto no saldría adelante, debido a una crisis gubernamental que se saldaría con la salida del poder de los liberales. Posteriormente, en 1908, con Juan de la Cierva al frente del Ministerio de la Gobernación, se recuperó la propuesta. Si bien en la exposición Cierva afirmó compartir los mismos motivos –el deseo de dar respuesta a la cuestión de las pensiones de retiro obrero<sup>26</sup> como se había hecho en otros países– que habían llevado a Dávila a presentar en su momento la propuesta, alegó una razón más: el problema de la mendicidad. Fue este asunto el que, en último término, motivó al Gobierno a dar salida al proyecto de INP.

La preocupación de Cierva por la mendicidad quedó patente en la real orden que se envió desde el Ministerio de la Gobernación para que el IRS la estudiase<sup>27</sup>. Existían leyes –la de mendicidad de 1903 o la de protección de la infancia de 1904–, pero su eficacia era limitada; primero porque, como máximo, abarcaba a los menores de dieciocho años y, segundo, porque los preceptos tenían un carácter represivo. La carencia de mecanismos con los que afrontar esta cuestión es lo que llevó a encomendar al IRS un estudio sobre el problema, atendiendo al tratamiento que le daba la legislación extranjera, a su incidencia en los municipios de las capitales españolas y las poblaciones de importancia, así como a cualquier otro aspecto que el IRS considerase relevante. Posteriormente, una vez recopilados los datos pertinentes, y según las conclusiones

23. *Ibidem*, pp. 221-225.

24. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* [en adelante: *BIRS*], diciembre de 1905, pp. 424-425.

25. *Diario de Sesiones del Senado*, 2-11-1906, Ap. 5.

26. Alexander ELU TERÁN, “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en PONS y SILVESTRE, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*, pp. 151-182.

27. *Gaceta de Madrid*, 12 (12-1-1908), p. 144.

extraídas, el Instituto propondría al Gobierno, “con la urgencia que el caso requiere”, las medidas que juzgase debían adoptarse, así como los medios más adecuados para hacerlo, con el propósito último de que la nueva legislación “ofreciese garantías de poder ser implantada con caracteres de verdadera generalidad en todas las poblaciones de España”.

El contenido de lo dispuesto por el ministro de la Gobernación fue analizado por el pleno del IRS en la sesión del 13 de enero de 1908. Fue entonces cuando Maluquer intervino para proponer que se trasladase al ministro que uno de los mecanismos más eficaces para luchar contra la mendicidad era, precisamente, sacar adelante el proyecto de INP:

Conviene recordar al Ministro que no es esta la primera vez que, aunque indirectamente, el Instituto se ocupa del problema de la mendicidad puesto que esta corporación presentó al Gobierno un proyecto de ley de Instituto nacional de previsión, institución encaminada a difundir la previsión popular en forma de pensiones de retiros y una de cuyas funciones peculiares es la de operaciones de renta vitalicia constituidas en favor de personas pertenecientes a las clases trabajadoras, que son aquellas que mayor contingente dan a la mendicidad<sup>28</sup>.

En el Congreso de los Diputados, el texto del proyecto no fue objeto de gran debate. Se nombró una comisión parlamentaria encargada de la elaboración del dictamen<sup>29</sup>, en la que participó Azcárate junto a José Garay, Santos Arias de Miranda, Juan Muñoz, el marqués de Portago, Gabriel Maura y Joaquín de Montes. Puesto el dictamen a discusión, destacó la intervención de Moret que, lejos de arremeter contra el proyecto estaba dispuesto a “elogiarle con verdadero calor y entusiasmo”. En este sentido, consideraba muy positiva cualquier iniciativa que fomentase el ahorro entre los trabajadores, por la virtud moral que encerraba, al tiempo que era un recurso con el que hacer frente a las penalidades que se sucedieran. Su compromiso con el proyecto le llevaba a afirmar que sería “una mala obra si no pusiéramos todos los medios posibles para que la obra emprendida saliera adelante”. La intervención de Moret terminaría siendo celebrada por Azcárate, para quien el nuevo Instituto acabaría con la casi excepción que representaba España en Europa<sup>30</sup>.

De acuerdo con el art. 1 de la ley<sup>31</sup>, el INP se creaba para cumplir con tres fines principales. En primer lugar, debería “difundir e inculcar la previsión popular”, sobre todo en lo referente a las pensiones de retiro, que era el objetivo inmediato. En segundo lugar, tendrían que administrar el régimen de mutualidad por el que se regirían los asociados en las condiciones más propicias para ellos. Por último, promovería las pensiones de retiro, a través de su bonificación, bien con entidades oficiales, bien con las de carácter particular, siguiendo el sistema de *libertad subsidiada*<sup>32</sup>. El hecho de optar por esta fórmula significaba situarse a medio camino entre la voluntariedad y la obligatoriedad.

28. ACMTES, fondo del Instituto de Reformas Sociales, “Actas del Pleno del Instituto de Reformas Sociales”, c. 199-495, 13-1-1908,

29. *Diario de Sesiones del Congreso* [en adelante: DSC], 15-2-1908, Ap. 6.

30. DSC, 18-2-1908, pp. 4.730-4.731.

31. *Gaceta de Madrid*, 60 (29-2-1908), pp. 875-876.

32. MARTÍNEZ QUINTEIRO, “Las primeras experiencias de previsión social”, pp. 311-315.

El motivo de esta elección respondió tanto a los limitados beneficios del seguro voluntario como a los peligros que encerraba el obligatorio. Así, Álvaro López Núñez veía en el seguro voluntario

una hermosa manifestación de la fuerza individual que, dominando lo porvenir, destruye el azar con la virtud de la previsión [...] tiene una eficacia social que en modo alguno puede pedirse al seguro obligatorio, faltó de matices, algo gris y nivelador.

Entre sus principales virtudes, destacaba que llevaba a cabo una cierta criba de los individuos, al seleccionar a los mejores –los que ahorraban– y servir de “poderoso estímulo del espíritu de asociación”. Sin embargo, el principal defecto era su corto alcance debido, precisamente, a que solo era puesto en práctica por una pequeña parte de los trabajadores, tanto por la escasa capacidad de ahorro como, sobre todo, por su incultura, pues “la masa es naturalmente imprevisora”, al creer “que los males presentes, únicos que conoce, son los mayores, y que se han de agravar con el transcurso de los años”<sup>33</sup>. Sin duda, su análisis adolecía de un profundo paternalismo.

El hecho de que con la constitución del INP se fijase como prioritario el seguro de vejez obedecía, en buena medida, a que el ahorro conseguido por los trabajadores solía invertirse en riesgos como la enfermedad o el paro, a través de las cajas de resistencia, pero nada se hacía en relación con el retiro. Al mismo tiempo, si bien se asumía la intervención del Estado en materia de previsión, aquella debía desplegarse de acuerdo con unos límites, pues “el imperialismo social sería la más abominable de las tiranías”. Por todo ello, se eligió el régimen de libertad subsidiada, el cual “nace con la libre imposición del obrero y se acrecienta con la libre imposición del patrono y la imposición obligatoria del Estado”<sup>34</sup>.

Por otro lado, la relación del INP con el Estado quedaba resuelta en el art. 2, que reconocía al ente “personalidad, administración y fondos propios distintos del Estado, que no asume otras responsabilidades que las inherentes al concurso e intervención que en esta ley se determinan”. En marzo de 1908, se nombró a la Comisión gestora encargada de crear los estatutos, reglamentos y tarifas necesarios para el funcionamiento del INP<sup>35</sup>. Dicho órgano lo integraron Dato –como presidente–, un contingente nombrado por el IRS compuesto por Azcárate, el vizconde de Eza, Moret, Santamaría, Maluquer, Gómez Latorre y Salillas<sup>36</sup>, y otro grupo, designado por el ministro de la Gobernación, formado por el duque de Alba, el marqués de Zahara, el conde de los Andes, Bernabé Dávila, Elías Tormo, Abilio Calderón y Julio Puyol<sup>37</sup>.

Los miembros de la Comisión gestora fueron los mismos que, posteriormente, integrarían el Consejo de Patronato<sup>38</sup>, encargado de elaborar los estatutos y reglamentos por los que se regiría la nueva institución. Entre sus funciones figuraba la determinación de las tarifas y condiciones de los contratos de pensiones, organización del personal,

33. Álvaro LÓPEZ NUÑEZ, “Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio: la libertad subsidiada”, *Anales del Instituto Nacional de Previsión* (en adelante, *AINP*) 3 (enero 1910), pp. 14-22, esp. pp. 14 y 15.

34. Ibidem, p. 20.

35. Véase la segunda disposición transitoria de la ley. Ibidem, p. 876.

36. Los representantes del IRS fueron elegidos, a propuesta de Moreno Rodríguez, en la sesión que celebró el Pleno el 9 de marzo de 1908 (*BIRS*, abril de 1908, pp. 987-988).

37. *Gaceta de Madrid*, 77 (17-3-1908), p. 1131.

38. *Gaceta de Madrid*, 360 (25-12-1908), p. 1211.



elaboración de los presupuestos anuales, fijación de las normas para la distribución de las bonificaciones, examen de la gestión llevada a cabo por la Junta de Gobierno del Instituto y, en general, la función de dirección y representación del INP. El Consejo de Patronato estaría compuesto por un presidente y catorce consejeros, de los cuales siete, junto con el presidente, serían nombrados por el ministro de la Gobernación, mientras que los siete restantes serían propuestos por el IRS, con la condición de que uno de ellos representase al sector patronal y otro al obrero. Las vacantes también serían propuestas con el Consejo, a excepción de los consejeros obreros y patronos, que quedaban reservados al IRS, y del presidente, cuyo nombramiento seguiría siendo competencia del ministro de la Gobernación<sup>39</sup>.

### **Moralidad, compromiso, ahorro: el acto de entrega de cartillas de retiro a los obreros municipales por el Ayuntamiento de Madrid**

La constitución del INP se hizo efectiva el 1 de enero de 1909, cuando inició su andadura. Si bien su actividad principal fueron las operaciones en relación con el retiro obrero, igual de importante fue la labor pedagógica para dar a conocer los beneficios de la previsión. Para ello, se llevaron a cabo distintas actividades, sobre todo conferencias, realizadas tanto por quienes eran miembros como por otros reformadores que colaboraron estrechamente con la institución. Había un interés por que los trabajadores conocieran los principios que regían la previsión desarrollada por el INP y, más concretamente, las ventajas que representaba el retiro obrero. Así, por ejemplo, en 1909 Adolfo Buylla ofreció dos conferencias, a petición de la Sociedad de Armeros de la Fábrica Nacional de Oviedo y de la Sociedad de Artes Gráficas de Avilés, sobre “El Instituto Nacional de Previsión: su funcionamiento e interés que para la clase trabajadora pueda tener”<sup>40</sup>. Otros trabajos reflexionaban sobre las distintas cuestiones que encerraba la previsión: una muestra puede ser el trabajo que Álvaro López Núñez dedicó al “Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio”<sup>41</sup>.

Dentro de esta labor propagandística representaron un importante papel los *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, una publicación trimestral que daba cuenta del conjunto de actividades llevadas a cabo por el INP, así como estudios relacionados con aspectos de la previsión, que cumplían con la función pedagógica planteada<sup>42</sup>. A través de sus páginas es posible conocer, entre otros aspectos, la percepción de sus promotores sobre el alcance de la nueva institución. Azcárate lo definió como “obra de verdadero progreso, de la que tan provechosos resultados pueden esperar las clases trabajadoras de nuestra patria”<sup>43</sup>, ya que les prometía “abrigar esperanzas de mejoramiento y de realización de muchas de sus aspiraciones”. También eran frecuentes las declaraciones en torno al vínculo que unía al INP con el IRS, al que Dato consideraba “el alma máter del nuestro y de los demás organismos modernos que procuran en España el mejoramiento económico de las clases menos acomodadas de la

39. Véanse los arts. 4 y 5 de la ley. *Gaceta*, 60 (29-2-1908), p. 875.

40. *AINP*, 2 (octubre 1909), pp. 101-103.

41. *AINP*, 3 (enero 1910), pp. 14-22.

42. MONEREO, *Los orígenes de la Seguridad Social en España*, p. 206; CUESTA, *Hacia los seguros sociales obligatorios*, p. 12; María Jesús AMEZ GONZÁLEZ, “Biblioteca y fuentes para el estudio del INP”, en CASTILLO y RUZAFÁ, *La previsión social en la historia*, pp. 297-332, esp. pp. 301-307.

43. *AINP*, 1 (julio 1909), p. 6.

sociedad”<sup>44</sup> y Fernando Merino, ministro de la Gobernación en 1910, definiría como “descendiente legítimo” e “hijo predilecto y amado del Instituto de Reformas Sociales”<sup>45</sup>.

Por otro lado, uno de los rasgos del INP que más se puso en valor fue su pluralismo ideológico, que se manifestó en las distintas opciones políticas que representaban los miembros del Consejo de Patronato. Azcárate se pronunció a este respecto al afirmar que la importancia de la previsión era tal que estaba por encima de las diferencias políticas:

Todos podemos convivir y trabajar unidos para el mejor éxito de la institución que en España tiene a su cargo la administración de las pensiones de retiro para la vejez de los trabajadores. Acaso el principal éxito del Instituto Nacional de Previsión estribé precisamente en esta *neutralidad*, que permite la participación de todos los elementos sociales y políticos del país<sup>46</sup>.

Eduardo Dato, en la misma línea, declaró

que cuando se trata de mejorar la condición de los obreros, todos los hombres, los de las derechas y los de las izquierdas, se apiñan en pro de ese solo ideal. Así, un republicano insigne, el Sr. Azcárate, preside el Instituto de Reformas Sociales, y yo, monárquico, presido el Nacional de Previsión, dos instituciones encaminadas a velar por el porvenir del obrero<sup>47</sup>.

Por otro lado, si la labor del IRS estuvo muy presente entre los miembros del INP, la figura de Azcárate no lo estuvo menos. Cuando Merino se refería al INP como “una feliz secuela del Instituto de Reformas Sociales”, también apuntaba al “plantel de hombres insignes” que lo conformaban, “honor y gloria de la Patria, a cuyo frente está el incomparable Azcárate, maestro en sabiduría y en virtud”<sup>48</sup>. Por su parte, Maluquer recordaría la aportación que supuso para “la actual política social española, su planteamiento científico por Azcárate en el Ateneo de Madrid”<sup>49</sup>.

Ya fuese como miembro del Consejo de Patronato o como presidente del IRS, Azcárate participó en distintas iniciativas promovidas por el INP. Una de ellas fue la entrega en el Ayuntamiento de Madrid de 3.000 cartillas del Instituto, que había sufragado el consistorio, destinadas al retiro de los obreros fijos municipales en mayo de 1911. El acto congregó a figuras como Canalejas –presidente del Consejo de Ministros–, Dato –presidente del INP– o José Francos Rodríguez –alcalde de Madrid–, entre otros.

Francos pronunció un discurso en el que puso en valor la labor llevada a cabo por el ayuntamiento, especialmente su preocupación por la suerte que corrieran los obreros que estaban a su cargo una vez dejases de trabajar. Advirtió sobre la necesidad de que las corporaciones municipales desempeñasen una función pedagógica y mostró lo que, en términos de previsión, debía llevarse a cabo “para aliviar la suerte de los que consumieron su existencia en el trabajo, y al final de su vida no tienen recursos para sostener sus necesidades”, lo que serviría de ejemplo a los organismos que surgieron de

44. AINP, 4 (abril 1910), pp. 138 y 140.

45. AINP, 6 (octubre 1910), pp. 264-265.

46. AINP, 8 (abril 1911), p. 127. La cursiva es nuestra.

47. AINP, 5 (julio 1910), p. 243.

48. AINP, 6 (octubre 1910), p. 264.

49. Ibidem, p. 346.

la iniciativa individual y social. Concluyó su intervención afirmando que la iniciativa respondía, no a intereses políticos, sino a una preocupación honesta y al deseo de prestar un apoyo que imponían “la fe y el espíritu de fraternidad y de justicia”<sup>50</sup>.

El discurso de Dato se encaminó, sobre todo, a dar a conocer las ventajas del seguro de retiro obrero y a poner en valor la labor que hasta entonces había realizado el INP. Veía en el seguro, no solo la mejor forma de evitar la penuria que suponía para el trabajador tener que retirarse sin disponer de los medios con los que salir adelante, sino, sobre todo, un instrumento para el mejoramiento moral de las personas, pues para que existiera el ahorro había que fomentar la virtud:

Con el seguro obrero aspiramos, no solo a procurar a las clases trabajadoras, en los días amargos de la invalidez, producida fatalmente por el transcurso de los años, el posible bienestar material: aspiramos, con ese seguro, a infiltrar en el ánimo de las clases trabajadoras las ideas de previsión y los hábitos de ahorro, porque nada significa tanto al individuo, nada eleva tanto su nivel intelectual y moral como la perseverancia, la constancia y la energía para imponerse sacrificios y privaciones, cuando está convencido de que han de redundar en su beneficio<sup>51</sup>.

Azcárate también pronunció un discurso en el que, tras los preceptivos elogios a la labor del INP, pasó a analizar la iniciativa promovida por la corporación municipal. En este sentido, aludió al papel de “patrón ejemplar” que representó el municipio preocupándose por el futuro de sus obreros, fomentando la práctica de la previsión, y, en definitiva, sirviendo de “modelo y estímulo” para que otros ayuntamientos pusieran en marcha iniciativas similares. Todo ello evidenciaba la existencia de un aspecto social dentro de la política municipal que había que implementar, y que así alcanzase al conjunto de la sociedad la forma de “protección y de educación social” que encerraba la previsión.

Por otro lado, su conformidad con la participación de las instituciones públicas en las iniciativas centradas en la previsión obrera no significaba que fuesen asunto exclusivo de los poderes públicos. Esto era lo que le llevaba a invocar –como era característico en él– a la tríada individuo-sociedad-Estado y a delimitar cuál era el papel de cada uno de estos actores en el campo de la previsión. El punto de partida debía ser el esfuerzo individual, sin el que sería imposible acometer cambio alguno. Ahí es donde entraría el componente moral, basado en la voluntad y en el compromiso del obrero de mejorar su porvenir, que se expresaba a través del ahorro. La sociedad también participaría mediante la asociación entre individuos dando lugar a corporaciones, mutualidades, etc. Por último, el Estado, a través de sus recursos, llegaría adonde los dos actores anteriores no podrían y supliría sus carencias, como había sucedido con el INP<sup>52</sup>.

Esta interpretación del ahorro no era exclusiva de Azcárate, sino que era compartida por el núcleo de reformadores sociales y daba sentido a la previsión. Un ejemplo lo encontramos en Concepción Arenal, cuyas ideas tanta impronta dejaron en Azcárate y quien había establecido de forma clara la relación entre ahorro y moral, al entender aquel como el resultado de un sacrificio, una privación, que lo convertía en un acto de moralidad. Al mismo tiempo, esta renuncia, al igual que sucedía con la resignación, entroncaba con la tradición cristiana y la idea de virtud. Para Arenal, el

50. Ambas citas en *AINP*, 8 (abril 1911), pp. 122 y 123.

51. *Ibidem*, p. 124.

52. AZCÁRATE, *Resumen de un debate sobre el problema social*, pp. 127-128.

ahorro implicaba no gastar precipitadamente lo que se acababa de ganar, y se debía renunciar a esta conducta para lograr un bien mayor. En esta manera de proceder—entendía— triunfaba “el hombre moral que se contiene, que se impone privaciones” sobre el “hombre físico y del instinto bruto, el cual pide siempre la satisfacción del momento, sin cuidarse de nada más”<sup>53</sup>. Azcárate, quien compartía este enfoque, también aludió a la presencia de vicios que atentaban contra el ahorro, la virtud y la moral, y que asolaban principalmente a las capas populares de la sociedad. Esto, por otra parte, era habitual en la época, pues el alcoholismo, el juego o la prostitución, entre otros, eran comportamientos que se achacaban a la población obrera y constituían sus principales vicios<sup>54</sup>. Para Azcárate, estos formaban parte del aspecto moral del problema social, que solo podría afrontarse mediante una regeneración profunda basada en el ejercicio de la virtud, que se alcanzaría a través de la educación y la instrucción<sup>55</sup>.

Por otro lado, uno de los vicios que atentaban contra el ahorro, y que Azcárate no dudó en denunciar en su discurso, era el juego, y más concretamente la lotería. De nuevo, a través de la obra de Arenal, podemos entender lo negativo de esta práctica, especialmente desde el punto de vista de la moralidad. El problema radicaba en que a través de la lotería se ganaba dinero sin que hubiera mediado el esfuerzo y el trabajo honrado, sino más bien la culpa “que siempre la hay en pedir ganancias a la suerte sin consultar a la conciencia, y en no reparar en el desdichado conducto por donde viene aquel dinero que nos trae la *fortuna*”. El resultado era que la riqueza obtenida por estos medios encerraba “un pecado original, una especie de virus que contamina al que de ella usa, depravándole más o menos, pero siempre mucho”<sup>56</sup>. Azcárate ya había arremetido contra el juego, culpando a la opinión pública, a la sociedad, de su pervivencia, pues, aunque existía un consenso sobre el perjuicio que causaba este vicio en el seno de la sociedad, esta seguía manteniéndolo. De esta forma, criticaba la actitud tanto de la sociedad como de los poderes públicos, con un Estado que al mismo tiempo que clausuraba una casa de juegos “luego blanquea la casa, le pone papeles nuevos y escribe en la puerta un rótulo que dice ‘Administración de Loterías’”<sup>57</sup>. Durante su discurso, Azcárate llegó a tildar a la lotería de “vicio nacional”, el cual tendía a generar un grave perjuicio en las economías de los obreros:

Causa profunda pena el considerar cuán grande es el número de personas, y especialmente de las clases más pobres y humildes, que confían la mejora de su



53. Concepción ARENAL PONTE, *La cuestión social*, Bilbao, Imp. y Enc. de La Editorial Vizcaína, 1880, p. 37.

54. Laura CASAS DÍAZ, “Vicio y virtud del obrero en la España del siglo XIX (I)”, *Iuslabor. Revista de análisis de Derecho del Trabajo*, 2 (2019), pp. 172-196, <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2019.i02.11>; Ricardo CAMPOS MARÍN y Rafael HUERTAS GARCÍA-ALEJO, “El alcoholismo como enfermedad social en la España de la Restauración: problemas de definición”, *Dynamis: Acta hispánica ad medicinæ scientiarumque historiam illustrandam*, 11 (1991), pp. 263-286; Luis Benito GARCÍA ÁLVAREZ, “Intemperancia, degeneración y crimen: el discurso antialcohólico como estrategia de control social en la Asturias de la Restauración”, *Historia contemporánea*, 36 (2008), pp. 57-84, <https://doi.org/10.1387/hc.3048>.

55. AZCÁRATE, *Resumen de un debate sobre el problema social*, pp. 74-75 y 206.

56. Concepción ARENAL PONTE, “El fin no justifica los medios”, en *Artículos sobre beneficencia y prisiones*, vol. II, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999. [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/articulos-sobre-beneficencia-y-prisiones-volumen-ii-0/html/fefb5568-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_5.html#I\\_42](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/articulos-sobre-beneficencia-y-prisiones-volumen-ii-0/html/fefb5568-82b1-11df-acc7-002185ce6064_5.html#I_42) (última consulta: 19-3-2022).

57. Gumersindo DE AZCÁRATE MENÉNDEZ, “Sanción de la opinión pública en el orden moral”, *Revista de España*, LXXX (1881), pp. 404-418, esp. pp. 413-414.

posición al azar del juego, derrochando cantidades que, bien aplicadas, seguramente conseguirían aquella mejora ambicionada. Es deber de todos los que de veras aman al pueblo el apartarles de este vicio, fomentando en él los hábitos de sobriedad, de previsión, de ahorro<sup>58</sup>.

Solo cuando el obrero estuviera convencido de la importancia del ahorro, de poner las bases para que en el futuro su jubilación no supusiera un problema, era entonces cuando entraba la acción social, representada en distintas instituciones – corporaciones, mutualidades, etc.– pensadas para auxiliar a quienes habían decidido, previamente, ayudarse a sí mismos. Únicamente cuando se hubiera estimulado la acción previsora en individuo y sociedad podía entrar el Estado a colaborar, mediante unos recursos y un poder con los que cubrir las insuficiencias a las que ambos agentes no pudieran dar respuesta por sí mismos.

### La sesión estatutaria del INP de 1913 en León

Azcárate representó un papel relevante en otro de los actos organizados por el INP, como fue la celebración de su sesión estatutaria en marzo de 1913 en León<sup>59</sup>. Estas reuniones se convocaban de acuerdo con el art. 26 de los Estatutos, según el cual cada año el INP celebraría una sesión pública el día 27 de febrero –coincidiendo con la fecha en que se aprobó su ley orgánica–, en la que se leería la memoria que recogía el ejercicio anterior y un consejero, numerario u honorario, disertaría sobre un tema relacionado con la previsión popular, con mención a instituciones, leyes o libros vinculados a dicha materia<sup>60</sup>. La sesión que se celebró en León fue la cuarta, precedida por las que habían tenido lugar en Madrid (1909), San Sebastián (1910)<sup>61</sup> y Barcelona (1912)<sup>62</sup>. Estos actos respondían al deseo, recogido en el art. 9 de los Estatutos, de “difundir e inculcar la previsión popular”, para lo que se contemplaban distintas formas (publicación de los *Anales* del Instituto, redacción de monografías, creación de bibliotecas de consulta pública con obras relativas al seguro y el ahorro, formación de organizadores y propagandistas de la previsión, etc.), entre ellas la celebración de conferencias públicas.

Durante el encuentro, Azcárate pronunció un discurso en el que señaló aquellos aspectos que, a su juicio, explicaban el crecimiento y buenos resultados del INP durante sus primeros cuatro años de existencia. A este respecto, fue clave el hecho de que el Instituto no quisiera monopolizar el campo de la previsión y que dejara espacio y capacidad de maniobra a entidades análogas, hasta el punto de reconocer las mismas condiciones jurídicas<sup>63</sup>. También destacó la autonomía de la que gozaba la institución, ya que, pese a recibir fondos del Estado, eso no amenazó su independencia, “no corriendo, por tanto, el riesgo de que un Gobierno desatento pretendiera apoderarse de

58. AINP, 8 (abril 1911), p. 128.

59. AINP, 15 (enero 1913), pp. 5-30.

60. *Gaceta de Madrid*, 361, 26-12-1908, p. 1.222. Según la crónica del encuentro, “circunstancias imprevistas” impidieron que la sesión pública se celebrase en diciembre de 1912 (AINP, (15-1-1913), p. 25).

61. AINP, 6 (octubre 1910), pp. 257-268.

62. AINP, 11 (enero 1912), pp. 5-46.

63. *Gaceta de Madrid*, 361, 26-12-1908, p. 1.224.

sus fondos o perturbar su administración”<sup>64</sup>. Había que añadir, además, el importante peso que se había dado al método, a la ciencia y las reglas técnicas por las que se regía el seguro, lo que permitió reducir los errores, así como el hecho de que, al no tratarse de una empresa privada, sin tener que satisfacer el interés de un grupo de accionistas, y con un Estado que se hacía cargo de los gastos administrativos, las pensiones se contrataban a precio de coste, lo que beneficiaba a los trabajadores.

Otro punto a favor era que los asegurados tenían cierta flexibilidad a la hora de hacer las imposiciones en sus libretas, tanto desde el punto de vista de la cuantía como desde el de los plazos. A esto se sumaba otro acierto, como haber elegido el sistema de libertad subsidiada frente a los basados en la voluntariedad y la obligatoriedad, una decisión que respondía al grado de madurez observado en la sociedad española:

Cabe estimar como ideal uno de aquellos [seguros voluntario y obligatorio] y mostrar los buenos resultados de ambos; pero hoy por hoy, dada la situación de España en varios conceptos, si sería, de un lado, ilusión lamentable esperar todo de la iniciativa individual, sería, de otro, daño manifiesto ahogarla, sustituyéndola por la imposición del Poder público; y sería un paso imprudente en el camino que se empieza a recorrer, y además un gravamen que al presente no podría soportar el Estado<sup>65</sup>.

Según lo apuntado por Azcárate, la libertad subsidiada se presentaba como la fórmula más adecuada ante, por un lado, una sociedad que no estaba preparada para que la iniciativa individual y la social se hicieran cargo de la previsión, y por otro, el rechazo a renunciar a la libertad individual. En este sentido, era necesario que en el INP estuvieran representadas la acción individual, la social y la estatal, pues todas eran relevantes. La primera lo era porque, si bien había que rectificar el sentido individualista, tampoco había que anularlo por completo; la segunda, porque había deberes sociales que trascendían al individuo sin llegar a pertenecer al Estado, con lo que la sociedad debía imponer la conducta y sancionar las acciones de aquel, y la tercera por ser necesaria, a diferencia del anarquismo –que pretendía destruir el Estado– y del individualismo –que buscaba sustituirlo–<sup>66</sup>.

Una vez señalados los que consideraba puntos fuertes del INP, Azcárate dedicó la segunda parte del discurso a recordar y poner en valor la trayectoria del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de León, su tierra natal. Esto era hasta cierto punto habitual, ya que las sedes elegidas para la celebración de las sesiones estatutarias se escogían por haber supuesto un punto de inflexión en el desarrollo de la previsión y el ahorro. San Sebastián se seleccionó porque allí radicaba la sede de la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, la primera en España en crear pensiones de retiro. Algo similar había sucedido en Barcelona, donde se ubicaba la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros.

En el caso de León, fueron muchos los intentos realizados para constituir el Monte de Piedad y Caja de Ahorros. Desde mediados del siglo XIX se registraron varias iniciativas encaminadas a establecer dicha institución, de la que figuraba como principal



64. AINP, 15 (enero 1913), p. 12.

65. Ibidem, p. 13.

66. Ibidem, p. 24.

promotora la Sociedad Económica de Amigos del País<sup>67</sup>, aunque fracasaron. No sería hasta finales de siglo cuando, en mayo de 1898, se retomó el proyecto y se nombró una comisión para el estudio de la propuesta. Un mes más tarde se aprobaría el proyecto de reglamento y se crearía una comisión para que elaborase el definitivo, tramitado en marzo del año siguiente. Fue en 1900 cuando la nueva institución empezó a funcionar, con un importante crecimiento, en términos tanto de número de imponentes como de depósitos acumulados. Esto era lo que hacía del Monte de Piedad y Caja de Ahorros un ejemplo, tanto para las entidades análogas ya existentes como para las que se creasen en el futuro, y a la que Azcárate reconoció haber sido “tan humilde al nacer, tan gallarda al desarrollarse y tan acertadamente regida y administrada, desde el principio hasta hoy”<sup>68</sup>.

Entre los aspectos más destacables de la institución leonesa, Azcárate apuntó a las posibles motivaciones que habían llevado a las personas a depositar sus ahorros en ella. Por un lado, señalaba el estímulo que había supuesto para los usuarios el saber que se utilizaría para préstamos –a través del Monte de Piedad–, a un interés moderado. En este sentido, era el comportamiento moral llevado a cabo por el Monte de Piedad, al evitar condiciones abusivas, lo que había servido de acicate para atraer los depósitos de los imponentes, a quienes se beneficiaba también desde el punto de vista moral. El resultado era que el prestatario podía conseguir la cantidad de dinero que necesitaba en unos términos más justos. A ese estímulo de corte moral se unía otro puramente material: al trasladar los imponentes sus ahorros a la Caja, esta les abonaba un interés que no percibirían de haberlos dejado “en el fondo de un cajón o en una cuenta del Banco de España”. Sin duda, la rentabilidad era otro argumento de peso para depositar la confianza en la entidad.

196

El segundo rasgo al que aludió Azcárate fue su carácter innovador. Esto era especialmente evidente en lo referente al Monte de Piedad. Si bien, tradicionalmente, aquel se caracterizó por prestar cantidades de dinero utilizando como garantía ropa, alhajas y demás efectos personales, con el tiempo incorporaron otras modalidades de préstamo. Para ello se introdujeron como garantía nuevos elementos, como negocios –talleres, comercios–, terrenos, etc. Con ello lo que se pretendía era ofrecer alternativas a las personas para que pudieran acceder al dinero que necesitaban, a lo que también se sumaron distintas fórmulas en relación con la responsabilidad del prestatario, como, por ejemplo, la garantía colectiva. La relevancia de todo ello radicaba en que se daba respuesta a un problema tan estrechamente vinculado a la cuestión social como era el del crédito, al que Azcárate confiaba un importante papel a la hora de combatirlo. El hecho de que las personas pudieran disponer, en condiciones no lesivas, de los recursos económicos necesarios para emprender iniciativas con las que mejorar su situación resultaba fundamental, y una de las principales vías para ganar autonomía en lo que a su propia existencia se refería. En relación con este asunto, el Monte de Piedad de León se comprometió a prestar su colaboración para servir de intermediario a los labradores de cara a la adquisición de las máquinas agrícolas.

67. Según Azcárate, la primera iniciativa para constituir el Monte de Piedad y Caja de Ahorros data de 1858, y fue impulsada por el entonces director de la Sociedad Económica de Amigos del País, Segundo Sierra Pambley, tío materno de Francisco Fernández Blanco y Sierra Pambley, amigo personal de Azcárate. Una aproximación a la figura de don Segundo, en Elena AGUADO CABEZAS, “Segundo Sierra Pambley y Fernando de Castro: dos liberales leoneses en la era isabelina”, en Francisco CARANTONA ÁLVAREZ y Elena AGUADO CABEZAS (coords.), *Ideas reformistas y reformadores en la España del siglo XIX: los Sierra Pambley y su tiempo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, pp. 201-234, esp. pp. 205-220.

68. AINP, 15 (enero 1913), p. 16.

En general, los datos aportados por Azcárate durante su discurso mostraban que los cambios introducidos tuvieron una buena acogida, manifestada en el incremento del número de préstamos. A esto se unían otras facilidades, como la apertura de varias sucursales a lo largo de la provincia, lo que por un lado posibilitaba las operaciones a realizar y, por otro las convertía en centros de propaganda, lo que contribuía a que en dicho territorio arraigase la labor desarrollada por el INP.

En su balance sobre cuáles habían sido los beneficios que había producido el Monte de Piedad y Cajas de Ahorros de León señalaba, por un lado, que el interés generado por los ahorros a los imponentes había alentado la previsión, la moralidad y el desarrollo de esta clase de instituciones, hasta rivalizar incluso con el Banco de España. Por otro lado, apuntaba al interés de los préstamos realizados por la entidad, que solían situarse por debajo del máximo contemplado en su reglamento. Al mismo tiempo, Azcárate planteaba que la baratura de los préstamos llevados a cabo por el Monte de Piedad había tenido un efecto que podríamos llamar *pedagógico*, en el sentido de que contribuyó a que con el paso de los años se registrase una bajada generalizada en los intereses de los préstamos, “obligando a los prestamistas a una cierta y manifiesta moderación”. Además, Azcárate sostenía que las acciones llevadas a cabo por la institución habían ejercido cierto influjo en la moralidad. Aunque reconocía la incapacidad del Monte de Piedad para fiscalizar la vida privada de los prestatarios, consideraba que modalidades como los préstamos con garantía personal acababan repercutiendo en la conducta de quienes los contraían. La prueba radicaba, a su juicio, en el escaso número de incidencias que había registrado la entidad con los usuarios durante los trece años que llevaba en funcionamiento.

## Conclusiones

Las actuaciones de Azcárate en el marco del Instituto Nacional de Previsión a las que hemos hecho alusión invitan a reflexionar en torno a diferentes aspectos. Con independencia de que su presencia en este organismo estuviera más que justificada, debido a su compromiso con la reforma social, sus acciones permiten una puesta en valor de dicha institución.

Las conferencias y encuentros en los que participó constituyen un reflejo de la importante labor pedagógica que realizó el INP, pues suponía su acercamiento a la sociedad, especialmente a las clases trabajadoras, para que lo vieran como un aliado. Esta tarea era crucial, pues uno de los principales obstáculos de las instituciones reformadoras era su escasa penetración social. Al mismo tiempo, el interés por educar a las clases populares en el ahorro y la moralidad entroncaba con la reivindicación de la responsabilidad que individuo y sociedad tenían frente al problema social, a la que también había apelado Azcárate en su obra. Sin embargo, era consciente de las limitaciones de ambos actores por lo que, lejos de caer en planteamientos utópicos, también reclamaba la participación del Estado, de ahí su adhesión a la fórmula de la libertad subsidiada.

Creemos, por otra parte, que es pertinente relacionar sus intervenciones con otro aspecto que va más allá del ámbito de la previsión y que, al mismo tiempo, constituye un elemento característico de su pensamiento: la reivindicación de que la sociedad, a través de diversos organismos, se involucre en paliar el problema social. Esto es, precisamente, lo que sucedió, tanto con la Caja de ahorros de León como con el consistorio madrileño. El entusiasmo de Azcárate puede explicarse, en parte, porque



eran dos iniciativas que trascendían la escala puramente individual y, al mismo tiempo, no estaban bajo ese férreo control estatal que tanto denostaba. En el caso del Ayuntamiento de Madrid tenía un valor añadido, pues era la constatación de que el municipio era un organismo con personalidad propia, y no un mero instrumento del Estado. Este hecho era capital, sobre todo si tenemos en cuenta que se producía en un período, la Restauración, caracterizado por la centralización política y administrativa, un fenómeno en el que reformadores como Azcárate veían una manifestación del problema social. No es de extrañar que elogiase propuestas de este tipo, con las que se recuperaba el protagonismo de un municipio que, dentro de esa cultura política republicana a la que se adscribía Azcárate, representaba el punto de partida de un modelo de articulación territorial descentralizado, así como la principal escuela de ciudadanía, en la que desarrollar prácticas democráticas tanto de representación como de participación.