

LAS CAJAS DE AHORROS EN LOS ORÍGENES DEL RETIRO OBRERO (1900-1939)

Carles SUDRIÀ (*)

I. INDUSTRIALIZACIÓN Y QUIEBRA DE LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

EL proceso de transformación industrial que se dio en los países más avanzados desde finales del siglo XVIII conllevó cambios profundos de la organización social del trabajo. Estos cambios significaron, a su vez, la aparición de nuevos desequilibrios sociales que no podían paliarse con los mecanismos de protección tradicionales.

Las sociedades preindustriales disponían de una serie de reglas consuetudinarias y de instituciones que proporcionaban un cierto margen de seguridad frente a las situaciones de incapacidad para el autosostenimiento (enfermedad, invalidez, pérdidas de cosechas o de trabajo, etc.). La población agraria —ampliamente mayoritaria en este tipo de sociedades— solía contar con fuertes lazos de solidaridad comunal y familiar que se articulaban en derechos y obligaciones no escritas destinados a proteger a las personas o familias temporalmente incapacitadas.

Este tipo de solidaridad se daba también entre los trabajadores urbanos, pero en este caso era mucho más frecuente su articulación por medio de cofradías que contaban con reglamentos escritos y que solían agrupar a los miembros de cada oficio. Existían además instituciones de diverso tipo —pósitos, montes de piedad, arcas de misericordia,

hospitales públicos— especializadas en atender determinadas necesidades, mientras numerosas entidades eclesiásticas y particulares se dedicaban de forma regular u ocasional al sostenimiento directo de los más necesitados.

Si bien este conjunto de mecanismos no impedía la pobreza generalizada ni podía enfrentarse eficazmente a grandes hambrunas o epidemias, paliaba de forma significativa las dificultades de sostenimiento de las familias en momentos de apuro. Estos mismos instrumentos, sin embargo, se mostraron inadecuados e insuficientes cuando se desarrolló el trabajo fabril y aumentó rápidamente la población urbana.

En la ciudad industrial, las formas de solidaridad comunal tradicionales no servían. Los asalariados no contaban tampoco con las viejas cofradías vinculadas a unos gremios que la propia industria abocaba a una crisis irreparable. La dependencia exclusiva de un salario, sin control de los medios de producción, hacía que el trabajador industrial fuera mucho más vulnerable que el artesano frente a la enfermedad y a la vejez. Las instituciones urbanas de ayuda (hospitales, albergues, etc.) y las de carácter caritativo quedaron pronto desbordadas por la multiplicación de las necesidades, especialmente en momentos de crisis industrial. Se hacían necesarias nuevas formas de previsión social.

A lo largo del siglo XIX, el tema de la previsión social adquirió en

todos los países avanzados una gran relevancia y fue objeto de activo debate. Por un lado, la realidad mostraba una intensa degradación de la vida urbana que alertaba a las clases medias y a los gobiernos, tanto por razones humanitarias como —más a menudo— por temor a un estallido social incontrolable. Por otro lado, sin embargo, las ideas liberales predominantes condenaban una posible intervención del Estado para enfrentar el problema y reclamaban su resolución mediante iniciativas privadas de carácter voluntario. El debate ideológico se produjo así al mismo tiempo que surgían entidades de diversos tipos que intentaban hacer frente a los problemas que iban surgiendo. Sólo a finales de siglo comenzó a generalizarse la idea de que sin intervención estatal no había soluciones eficaces (1).

En España la evolución no fue diferente, aunque, por mor de la lentitud de la transformación económica, iniciativas concretas y polémicas ideológicas llegaron con algún retraso (2).

II. CAJAS DE AHORROS, SOCIEDADES OBRERAS, MONTEPIÓS PATRONALES Y EL DEBATE SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Por lo que se refiere a las iniciativas surgidas en este período hay que distinguir primero entre las de carácter puramente benéfico (ayudas puntuales y discrecionales) y aquellas otras que suponían una participación activa de los beneficiarios. Entre estas últimas, a su vez, es preciso diferenciar las que ofrecían plena libertad para disponer de las aportaciones acumuladas

de aquellas otras que estaban diseñadas para subvenir determinadas necesidades (invalidez, vejez, etcétera).

Las cajas de ahorros surgieron, en este contexto, como entidades autónomas que funcionaban sin intervención directa del Estado, aunque en algunos casos fueran de iniciativa pública y contaran con el patronazgo nominal del gobierno civil, ayuntamiento o diputación correspondientes. Su función era ofrecer a los trabajadores un mecanismo de acumulación de ahorro con el estímulo de un tipo de interés y una plena y libre disponibilidad. Se trataba, en cualquier caso, de entidades creadas para «mejorar las condiciones de las clases industriales... propagar el espíritu de economía, y con él la propensión al trabajo... y por último inspirarle [al trabajador] amor al orden público, porque de él depende el goce estable del fruto de sus tareas» (3).

Su desarrollo a lo largo del siglo XIX fue notable en España, pero los efectos de su acción sobre la población obrera fueron limitados. La capacidad de ahorro de los asalariados era muy escasa y las posibilidades de que exclusivamente a través de ella encontraran paliativo eficaz las necesidades derivadas de enfermedades, accidentes o vejez eran nulas. El mismo problema impedía que las combinaciones que ofrecían las compañías de seguros que empezaban a aparecer fueran operativas en el ámbito obrero.

Un segundo tipo de instituciones de previsión surgieron en el seno del propio movimiento obrero. La nueva organización del trabajo dio lugar a nuevos sistemas de resistencia y lucha por parte de los trabajadores. Surgidas a menudo de la tradición solidaria y gremial anterior, las

nuevas organizaciones obreras aunaron desde el primer momento los objetivos reivindicativos con los de asistencia a sus afiliados. Durante buena parte del siglo XIX, las sociedades obreras de socorros mutuos fueron a la vez entidades de previsión y pantalla legal para las sociedades de resistencia, muy a menudo prohibidas.

Desde el punto de vista de su eficacia como sistema de previsión social, las sociedades de socorros mutuos presentaban serios problemas. Actuaban esencialmente por un sistema de reparto y aportaban ayudas en caso de enfermedad, accidente o defunción. El problema radicaba en que al ser sus miembros fundadores habitualmente pocos en número y de edades parecidas, sus riesgos iban aumentando con los años hasta convertir la entidad en inviable. A los jóvenes les convenía más crear una nueva sociedad que incorporarse a las de sus mayores. Por la misma razón, resultaba imposible abordar el problema del retiro obrero, que, de hecho, muy pocas de estas sociedades incluían entre sus prestaciones. No obstante estos inconvenientes, las sociedades de socorros mutuos arraigaron con fuerza en las zonas industriales de España y, sin duda, contribuyeron significativamente a la mejora de la condición obrera.

Ya a finales de siglo surgió un tercer tipo de iniciativas que combinaba aportaciones obreras con aportaciones patronales: los montepíos. Se trataba de acuerdos a largo plazo entre empresas y trabajadores por los que se fijaban unas cotizaciones que debían cubrir las necesidades de la vejez y, eventualmente, las derivadas de enfermedades o accidentes. Este sistema presentaba también sus inconvenientes. Los trabajadores no tenían otra ga-

rantía de cobro de sus pensiones que la que proporcionaba la propia empresa. La regulación de los casos de despido o de cambio de empresa no era simple ni objetiva y, en general, no había rigor actuarial en el diseño de estos sistemas, que acababan siendo de simple reparto. En consecuencia, los montepíos podían resultar eficaces en el caso de grandes empresas, pero eran de muy difícil aplicación a empresas menores.

Las limitaciones de todas estas iniciativas privadas y voluntarias impulsaron el debate sobre la intervención del Estado en el ámbito de la previsión obrera y la discusión sobre la posible obligatoriedad de los seguros sociales. El debate se vio especialmente avivado por la decisión tomada en los años 1880 por el gobierno alemán de implantar seguros sociales obligatorios en su territorio. Estos seguros cubrían tanto los accidentes como la enfermedad y la vejez. La precocidad de Alemania en este ámbito ha sido relacionada con el deseo de Bismark de contrarrestar la influencia de un partido socialista especialmente poderoso y de legitimar una monarquía autoritaria; con la tradición intelectual alemana, más próxima al intervencionismo que al *laissez faire*, y con la existencia de una fuerte e influyente burocracia estatal. Desde ese momento, en cualquier caso, la discusión sobre el carácter que debía tener la previsión social quedó definitivamente abierta.

En España, este debate se desarrolló tanto en los ámbitos académicos como en los propiamente políticos (4). Las academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia acogieron largas discusiones sobre el tema que, en general, enfrentaron a los defensores más acérrimos del liberalismo con los partidarios

de algún tipo de intervención. En el ámbito político, fue la Comisión de Reformas Sociales la que desarrolló estudios y discutió soluciones prácticas. Aunque de forma muy lenta, la opinión dominante fue evolucionando de un no-intervencionismo radical hacia la aceptación de formas de promoción pública de los seguros sociales, manteniendo siempre el carácter voluntario de éstos. La decisión política definitiva no se tomó hasta 1908, con la creación del Instituto Nacional de Previsión y la implantación del sistema de retiro obrero llamado de «libertad subsidiada». En el largo proceso de gestación del nuevo Instituto, las cajas de ahorros jugaron un papel esencial, primero como precursoras en la puesta en marcha de esquemas técnicamente correctos de pensiones para la vejez, y luego como colaboradoras en la implantación del nuevo sistema público.

III. LAS CAJAS PIONERAS: LA CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA Y LA CAJA DE PENSIONES PARA LA VEJEZ DE BARCELONA

Los dos primeros intentos de introducir un sistema de pensiones de retiro de acceso general sustentado en criterios actuariales solventes hay que atribuirlos a la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa y a la Caja de Pensiones para la Vejez de Barcelona.

La Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa había sido fundada en 1896 por la Diputación Provincial. La redacción del proyecto y la dirección de la institución en los primeros años recayó en Tomás Balbás, un conocido industrial nacido en Filipinas, pero

arraigado en San Sebastián. A mediados de 1899 se presentó ante la Diputación un proyecto para crear una «caja de retiros para la vejez e inválidos del trabajo» en el seno de la Caja de Ahorros. El proyecto se perfiló en diversas sesiones y se aprobó finalmente en noviembre de 1900. Las primeras libretas de retiro adscritas al nuevo sistema se abrieron el último día de ese mismo año.

Se trataba de un sistema combinado de ahorro y de capitalización individual para el retiro, que contaba con el estímulo de un interés más elevado que las modalidades de ahorro simple. Esta rentabilidad superior a la de mercado tenía por objeto no sólo atraer a impositores individuales, sino también incentivar a que sociedades de socorros mutuos utilizaran el nuevo sistema para añadir una prestación adicional a las que solían ofrecer.

La nueva oferta tuvo, sin embargo, una respuesta muy pobre. En sus memorias de 1903 y 1904, la Caja hablaba de «marasmo» y de «vida lánguida» (Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, 1946). El propio Tomás Balbás, en su ponencia a la Conferencia de Previsión Popular de 1904, afirmaba la inviabilidad de los sistemas voluntarios, aunque contaran con subvenciones o ayudas: «Todo cuanto se pretenda hacer sin que se decreta el seguro obligatorio no surtirá los apetecidos efectos, por la ignorancia supina que impera en España en materia de previsión» (Balbás, 1905). Una opinión pesimista que, como veremos, acabaría imponiéndose.

La segunda de las iniciativas precursoras obtuvo resultados algo mejores, pero también muy inferiores a los previstos. La Caja de Pensiones para la Vejez fue creada en Barcelona en 1904 (5).

Tuvo su origen en la suscripción encabezada por las entidades patronales barcelonesas para indemnizar a los muertos y heridos en la huelga general que padeció la ciudad en febrero de 1902. Una vez cubierto ese objetivo, se acordó que el dinero sobrante se dedicara a la creación de una caja de pensiones para la vejez. La iniciativa tenía el doble objetivo de apaciguar las tensiones sociales y de contrarrestar la corriente de opinión favorable a la intervención del Estado en los retiros obreros. En el acto de inauguración de la Caja, su primer presidente, Lluís Ferrer-Vidal, denunciaba la opción de algunos países que habían transferido al Estado, «...forzando su concepto y el de sus deberes, la pesadumbre de unas rentas que formalmente desbaratan la nacional hacienda», y proclamaba el carácter inequívocamente privado de la nueva institución: «No, nosotros quisimos crear un organismo social libérrimo, en la iniciativa individual fundado».

La Caja entró en funcionamiento efectivo un año más tarde de su fundación, no sin haber añadido a su denominación original la expresión «y de Ahorros», y a sus operaciones las de ahorro a la vista. Seguramente, sus iniciadores dudaban de la viabilidad de una entidad dedicada exclusivamente a las pensiones libres. La realidad les dio la razón. Entre 1905 y 1909 la Caja abrió tan sólo 300 libretas de pensión diferida, con un saldo acumulado en el último año de 34.000 pesetas. Las pensiones inmediatas, que daban derecho a una pensión a partir del momento mismo de depositar el capital, recaudaron algo más —casi 100.000 pesetas—, pero su número fue muy inferior, sólo 16. Tampoco otras operaciones menores —como las de capitalización dotal— alcanzaron resulta-

dos significativos. A finales de 1909 las operaciones de previsión acreditaban en su conjunto 147.000 pesetas en el balance de la Caja, mientras las de ahorro libre alcanzaban los 3,4 millones.

Al igual que los dirigentes de la Caja Provincial de Guipúzcoa, también los directivos de la Caja de Pensiones de Barcelona fueron plenamente conscientes de su fracaso. Dejando al margen los propios principios fundacionales de la entidad, tanto su presidente como su director general, Francesc Moragas, apoyaron la fundación del Instituto Nacional de Previsión, primero, y el establecimiento de un sistema de seguros sociales obligatorios, después. Como veremos en seguida, ambas cajas se convirtieron en estrechas colaboradoras de la nueva entidad pública, y sus hombres tuvieron un papel muy importante en su dirección.

IV. LAS CAJAS DE AHORROS Y EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN EN LA ÉPOCA DEL SISTEMA DE «LIBERTAD SUBSIDIADA» (1908-1920)

La gestación de la entidad que iba a protagonizar la intervención del Estado en la previsión social fue muy lenta. Un primer esbozo se contenía en la respuesta elaborada por José Maluquer Salvador, en 1899, a una consulta de la Caja de Ahorros de Santander sobre las posibilidades de aumentar la eficacia social de las cajas. En 1900, el Instituto de Reformas Sociales encargó al propio Maluquer la elaboración de unas primeras bases para la creación de una Caja Nacional de Seguro Popular (6). El informe consiguiente se presentó en

1903 y dio lugar a la convocatoria, al año siguiente, de una Conferencia de Previsión Popular para su discusión con otras entidades y, muy especialmente, con las cajas de ahorros. Las conclusiones de esta conferencia sirvieron de base para la elaboración, por parte de una ponencia designada por el Instituto de Reformas Sociales, de un proyecto de ley que fue aprobado por el pleno de este organismo en noviembre de 1905. La aprobación final de este proyecto por el Congreso de los Diputados, y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), quedó supeditada a los vaivenes políticos, y no se llevó a cabo hasta el 28 de febrero de 1908.

Desde un principio, los inspiradores del proyecto vieron en las cajas de ahorros un instrumento fundamental para un eficaz desarrollo del sistema que propugnaban. Sabían de las dificultades y de los costes que podía suponer el establecimiento de una red propia de oficinas, y querían aprovechar el prestigio y la credibilidad conseguida por las cajas ante los trabajadores. Así las cosas, la Conferencia de Previsión Popular de 1904 fue explícitamente convocada para conseguir la colaboración de las cajas en el proyecto. La respuesta, sin embargo, distó mucho de ser unánime (7).

Efectivamente, mientras algunas cajas acogieron el proyecto de creación del futuro INP con interés y expresaron su deseo de colaborar, otras fueron desde un principio francamente hostiles. Así, por ejemplo, la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa y la Caja de Pensiones para la Vejez de Barcelona —esta última todavía en formación— se adhirieron al proyecto con la condición de disponer de un *status* de «entidades similares» que les permitiera acceder a las mismas ayudas

oficiales que se otorgaran al nuevo instituto (8). Otras expresaron su disposición a colaborar como agencias de la nueva entidad, pero sin contraer riesgos en las operaciones que se realizaran. Un tercer grupo se mostró fuertemente reticente, entendiendo el proyecto como un intento de situar a las cajas bajo el control directo del Estado o de socavar su solvencia (9).

A la hora de la verdad, las reticencias pesaron más que las declaraciones de apoyo. Una vez aprobada la ley, sólo tres cajas solicitaron ser declaradas entidades similares al INP: el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de León (1909), la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Barcelona (1909) y la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa (1912). De estas tres, sólo las dos últimas firmaron un acuerdo con el INP por el que se reaseguraban mutuamente las operaciones realizadas en sus respectivos territorios y adoptaban las mismas reglas técnicas para los cálculos de primas y pensiones.

El Instituto Nacional de Previsión se constituyó a imagen y semejanza de la Caisse d'Épargne et Retraites belga y, en menor medida, de la Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalità e per la vecchiaia degli operai italiana (Instituto Nacional de Previsión, 1910). Se trataba de una entidad fundada por el Estado, y que actuaba bajo su inspección, para la formación de pensiones para la vejez por la vía de la capitalización individual. El Estado se comprometía a subsidiar los capitales invertidos con una cantidad anual donada al Instituto para este fin. También podían hacer aportaciones específicas o genéricas empresas y entidades benéficas de cualquier tipo. Todas las aportaciones eran de carácter estrictamente voluntario.

En esta etapa de «libertad subsidiada», el INP no cosechó un éxito espectacular, aunque sí consiguió un número no desdeñable de partícipes. En 1920, justo antes de entrar en vigor el régimen obligatorio, se habían alcanzado los 100.000 afiliados y se habían acumulado 5,7 millones de pesetas. Para situar en su lugar estas cifras, hay que tener en cuenta que hacia 1935, catorce años después de la puesta en marcha del seguro obligatorio, el número de afiliaciones superaba ligeramente los 5,5 millones, y la recaudación acumulada ascendía a 511 millones de pesetas (10). La existencia del INP, en cualquier caso, puso en evidencia que un sistema de retiros obreros podía funcionar de forma responsable sin exigir del Estado aportaciones desmesuradas. Este hecho, sin embargo, no evitó resistencias cuando en 1919 se decidió pasar a un sistema de afiliación obligatoria. En esta segunda fase el papel de las cajas de ahorros iba a ser mucho más destacado.

V. LA IMPLANTACIÓN DEL RETIRO OBRERO OBLIGATORIO Y LAS CAJAS COLABORADORAS DEL INP (1921-1939)

El proceso de adopción del sistema de afiliación obligatoria vino fuertemente pautado por la evolución de la coyuntura social y política. El impacto de la guerra europea —inflación, escasez de subsistencias, caída del salario real— había agravado seriamente la tensión social. El Estado y el propio sistema burgués se sintieron amenazados. No es casual que entre 1917 y 1919 se introdujeran innovaciones tan drásticas en el ámbito de la regulación de las relaciones laborales

como la jornada de ocho horas, la ordenación del contrato de trabajo, la obligatoriedad de afiliación al retiro obrero y el reconocimiento de la necesidad de otros seguros sociales (11).

En lo referido a la obligatoriedad de afiliación al retiro obrero, la primera iniciativa oficial se tomó en julio de 1917, en plena crisis política. Un real decreto convocó una Conferencia de Seguros Sociales. Las razones de la convocatoria y su objeto quedaban claros en el propio texto de la norma: «...los problemas [sociales] 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 reconstitución del capital». Para apaciguar el conflicto, la extensión del retiro obrero aparece como una medida conveniente, y la vía para ello es la obligatoriedad: «Para mayor eficacia del seguro, y aun para su debida apreciación técnica, que exige la constitución de grandes masas, ...parece que se impone implantarlo con carácter obligatorio... sirviendo de estímulo la experiencia feliz de las naciones que tienen establecido este sistema» (12).

La Conferencia aprobó la obligatoriedad de los seguros sociales en general, añadiendo al de vejez los de accidentes, invalidez, maternidad y paro. Se constituyeron inmediatamente una serie de ponencias para diseñar el proyecto definitivo en lo referido al retiro obrero, que iba a ser el primero en adoptarse (13). Se contó con la colaboración tanto de representantes de empresarios y trabajadores como de los técnicos y directivos del INP y de las cajas que habían colaborado en la fase anterior. El proyecto de ley fue presentado ante el

Congreso en noviembre de 1918 y quedó aprobado con pocas modificaciones. El dictamen del Congreso, sin embargo, no pudo ser discutido por el Senado, al quedar disueltas las Cortes, y fue publicado por el gobierno como Real Decreto el 11 de marzo de 1919.

El nuevo régimen, definido por este decreto de obligatoriedad y por el reglamento aprobado en enero de 1921, establecía un sistema de capitalización al que contribuían el Estado y las empresas con una y tres pesetas mensuales por trabajador respectivamente. Durante una primera fase, las aportaciones obreras serían voluntarias. Para los trabajadores menores de 45 años, se garantizaba una pensión anual mínima de una peseta diaria; para los comprendidos entre los 45 y los 65 años, se generaría con las cuotas establecidas un fondo de capitalización que podría transformarse en una pensión vitalicia o temporal al llegar a la edad de jubilación, en todo caso proporcional a lo acumulado.

Para gestión del sistema, se adoptó una forma fuertemente descentralizada. Excepto en la provincia de Madrid, la recaudación y administración quedaba a cargo de las llamadas cajas colaboradoras, únicas para el territorio que se les asignaba, que tenían la obligación de reasegurar en el propio INP el 30 por 100 de las cuotas recibidas, y debían invertir el resto siguiendo unas normas generales de solvencia y de preferencia por objetivos sociales.

Las cajas de ahorros fueron llamadas de nuevo a cooperar. Podían constituirse directamente en cajas colaboradoras o participar en la creación de entidades específicamente dedicadas a la administración de los seguros

sociales. En el primer caso, debían mantener las operaciones de ahorro y las de previsión en secciones contablemente separadas. Después de cierto número de tentativas y dificultades, se autorizaron veinte cajas colaboradoras (véase cuadro n.º 1). De ellas, cuatro eran cajas de ahorros preexistentes (Cajas de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares; Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa; Monte de Piedad de Alfonso XIII y Caja de Ahorros de Santander, y Caja de Ahorros y Préstamos de Álava), y dos más fueron constituidas por las respectivas diputaciones para desarrollar tanto las nuevas

operaciones de previsión como las de ahorro (Caja de Ahorros Vizcaína y Caja de Ahorros de Navarra).

En la creación de varias de las restantes participaron directamente diversas cajas de ahorros. Así, por ejemplo, la Caja de Previsión Social de las Islas Canarias fue creada por la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Santa Cruz de Tenerife, y la Caja Provincial Leonesa de Previsión lo fue por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de León. Aunque, en estos casos, las nuevas entidades eran formalmente independientes, la identidad de directivos y medios de actuación

era muy intensa. También en la gestación de la Caja de Seguros Sociales y Ahorros de Andalucía Occidental y de la Caja de Previsión Social de Salamanca, Ávila y Zamora tuvieron un papel determinante el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, respectivamente.

Algunas de estas nuevas cajas de previsión, pese a estar inicialmente dedicadas a la gestión de los seguros sociales, introdujeron operaciones de ahorro a la vista. Tal es el caso, al menos, de la Caja de Previsión Social de Aragón. Esta misma caja y otras

CUADRO N.º 1

CAJAS COLABORADORAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1922-1939)

	Año de fundación	Año de inicio de la colaboración con el INP	Ámbito de actuación	
Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares	1904	1909	Cataluña y Baleares	(1) (3)
Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa.....	1896	1912	Guipúzcoa	(1) (3)
Monte de Piedad de Alfonso XIII y Caja de Ahorros de Santander	1898	1921	Santander	(1) (3)
Caja de Ahorros y Préstamos de Álava	1918	1921	Álava	(1) (3)
Caja de Ahorros Vizcaína	1920	1921	Vizcaya	(1) (3)
Caja de Ahorros de Navarra	1921	1921	Navarra	(1) (3)
Caja de Seguros Sociales y Ahorros de Andalucía Occidental.....	1921	1922	Córdoba, Sevilla, Huelva y Cádiz	(2)
Caja de Previsión Social de Andalucía Oriental	1921	1921	Granada, Almería, Málaga y Jaén	(2)
Caja de Previsión Social de Aragón	1921	1921	Aragón	(2) (3)
Caja Asturiana de Previsión Social	1921	1921	Asturias	(2)
Caja de Previsión Social de las Islas Canarias	1922	1923	Canarias	(2)
Caja de Previsión Social de Castilla la Nueva	1925	1925	Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara	(2)
Caja de Previsión Social de Castilla la Vieja.....	1923	1924	Burgos, Logroño, Segovia y Soria	(2)
Caja Regional Gallega de Previsión Social.....	1921	1921	Galicia	(2)
Caja Extremeña de Previsión Social.....	1921	1922	Extremadura	(2)
Caja Provincial Leonesa de Previsión.....	1921	1921	León	(2)
Caja Murciana-Albacetense de Previsión Social.....	1922	1922	Murcia y Albacete	(2)
Caja de Previsión Social de Salamanca, Ávila y Zamora ..	1921	1924	Salamanca, Avila y Zamora	(2)
Caja de Previsión Social del Reino de Valencia	1921	1921	Comunidad Valenciana	(2)
Caja de Previsión Social de Valladolid-Palencia	1924	1925	Valladolid y Palencia	(2)

Notas:

- (1) Cajas que se mantuvieron después de 1939.
- (2) Cajas desaparecidas en 1939.
- (3) Cajas con secciones de ahorro en 1934.

cuatro, también de previsión, fueron admitidas en la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) (14).

En términos cuantitativos, las cajas colaboradoras gestionaron la mayor parte de los recursos derivados del retiro obrero obligatorio. El INP recaudaba directamente menos del 8 por 100 del total. Si a ello añadimos el reaseguro obligado del 30 por 100 de lo recaudado por las cajas, podemos deducir que estas administraban autónomamente en torno al 65 por 100 de los capitales acumulados. Las que contaban con mayor participación eran la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, que recaudaba aproximadamente un 30 por 100 del total, y las cajas de Previsión Social del Reino de Valencia y de Andalucía Occidental (un 10 por 100 cada una).

No se trataba de cantidades menores. En 1935, las cotizaciones acumuladas por el sistema de retiro obrero obligatorio alcanzaban los 511 millones de pesetas. Una cantidad considerable, aunque muy inferior a los 2.700 millones que acreditaban las cajas confederadas en operaciones de ahorro y los 7.000 millones depositados en los bancos nacionales.

Los capitales acumulados eran invertidos principalmente en valores públicos y privados, pero un porcentaje máximo, situado en torno al 30 por 100 podía destinarse a «inversiones sociales»: escuelas, casas baratas, establecimientos sanitarios, obras de saneamiento, riegos, etc. Hacia 1934, el INP y las cajas colaboradoras tenían invertido un total de 904 millones de pesetas (15). De ellos un 43 por 100 correspondía a valores públicos, un 16 por 100 a valores de compañías privadas y un 10 por 100 a pres-

tamos hipotecarios. Las inversiones sociales acaparaban un 27 por 100 del total.

La implantación y el desarrollo del retiro obrero obligatorio encontró notable resistencia en las entidades patronales. Se esgrimían argumentos jurídicos (un decreto no podía establecer un «impuesto»); de eficacia (el INP era atacado como un ente burocratizado e ineficiente); técnico-económicos (el sistema de capitalización imponía la diversión de grandes recursos de las actividades realmente productivas y era vulnerable a la inflación), y sociales (la pensión concedida era insuficiente y la no participación obligatoria del obrero en las cotizaciones diluía el carácter pretendidamente «educativo» del sistema) (16). Estas reticencias se evidenciaron en la lentitud con la que las empresas fueron aceptando la legalidad. Hacia 1935 se calculaba que sólo estaban afiliados la mitad de los trabajadores que deberían estarlo.

El régimen descentralizado de gestión de los seguros sociales obligatorios fue derogado por el gobierno del general Franco por Ley de la Jefatura del Estado de 1 de septiembre de 1939. Las cajas de previsión y las secciones de seguros sociales de las demás cajas colaboradoras fueron integradas en el INP. Es decir, que de las veinte cajas que habían participado en el sistema sólo las cuatro que ya existían en 1919 y las creadas en Vizcaya y Navarra por las diputaciones correspondientes pudieron sobrevivir. Sus operaciones se concentrarían en el ahorro. Sólo en algunos casos se mantuvieron operaciones de previsión libre de menor importancia.

VI. RECAPITULACIÓN FINAL

Este trabajo ha tenido como objetivo estudiar el papel que tuvieron las cajas de ahorros en la implantación en España de sistemas modernos de pensiones para la vejez. Como se ha señalado, fueron dos cajas de ahorros las primeras entidades que introdujeron en España, en los años del cambio de siglo, operaciones de retiro obrero de carácter libre. El poco éxito de estas iniciativas y el agravamiento de las tensiones sociales propiciaron la intervención del Estado, que se articuló a través del Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908.

Pese a la voluntad del Instituto, sólo las dos cajas de ahorros pioneras colaboraron activamente en el desarrollo de esta entidad y en la extensión del sistema de «libertad subsidiada» que impulsó. El panorama cambió de forma radical con la implantación de la afiliación obligatoria en 1919. Habiéndose adoptado un sistema descentralizado de gestión, diversas cajas de ahorros participaron en la administración del nuevo régimen, fuera de forma directa, fuera propiciando la creación en sus zonas de influencia de cajas de previsión.

La administración del régimen de retiro obrero obligatorio puso en manos de estas cajas colaboradoras cuantiosos recursos, que en una parte significativa fueron dedicados a inversiones de carácter social en sus zonas de implantación.

El sistema descentralizado de administración de los seguros sociales obligatorios fue suprimido por el general Franco en una de sus primeras disposiciones tras finalizar la Guerra Civil. Las cajas de ahorros que habían colaborado con el INP perdieron sus secciones de previsión y de-

jaron de actuar en el campo de los seguros para la vejez. Sólo muy recientemente han podido las cajas de ahorros volver a trabajar en un ámbito en el que, en su día, muchas de ellas tuvieron un papel protagonista.

NOTAS

(*) Quiero agradecer a Eulàlia Mesalles, del Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona; a Joan M. Solà, de la Universidad Autónoma de Barcelona, y a Rafael Uriarte, de la Universidad del País Vasco, la ayuda que me han prestado en la recogida de referencias y datos para la elaboración de este artículo.

(1) Un resumen comparativo sobre la evolución de la previsión social en Europa en RITTER (1991).

(2) El trabajo más completo sobre los inicios de la previsión social en España es el de Feliciano MONTERO (1988).

(3) R. O. de 3 de abril de 1835 propugnando la creación de cajas de ahorros en todas las provincias. Sobre las circunstancias de la creación de cajas de ahorros en España, véase LÓPEZ YEPES (1973).

(4) Véase un excelente resumen de estos debates en MONTERO (1988), cap. I.

(5) Sobre los orígenes y desarrollo de esta Caja, véase NADAL y SUDRIÀ (1983).

(6) José Maluquer y Salvador era un abogado catalán afincado en Madrid y especializado en temas de seguros, que desde hacía muchos años venía luchando por la introducción de un sistema público de previsión en España. Fue el primer consejero-delegado del Instituto Nacional de Previsión.

(7) El contenido de los debates y las ponencias puede consultarse en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES (1905).

(8) La concesión de este *status* encontró la oposición de otras cajas que entendían se trataba de un privilegio injustificado. Las cajas de ahorros venían solicitando, sin conseguirlos, exenciones fiscales que sí fueron otorgadas al INP y a sus similares.

(9) La Comisión Directiva de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona, por ejemplo, acordó el 30 de septiembre de 1904 enviar un delegado a la conferencia con mandato explícito de oponerse a la creación del organismo que se proponía (Archivo Histórico de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. *Actas de la Comisión Directiva de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona*). Debo esta referencia a la amabilidad de Joan M. Solà.

(10) Tanto en el sistema de «libertad subsidiada» como en el sistema obligatorio anterior a la Guerra Civil el número de afiliaciones no se correspondía exactamente con el número de obreros afiliados, puesto que era posible que, tras un cambio de empresa, un trabajador tuviera dos cuentas abiertas en el Instituto.

(11) Sobre la vertebración de un nuevo sistema de seguros sociales y la coyuntura política y social en la que se produjo, véase el trabajo de Josefina CUESTA (1988).

(12) Real Decreto de 29 de julio de 1917.

(13) Sobre el proceso de elaboración y discusión del proyecto de ley y de los reglamentos de aplicación posteriores, véase CUESTA (1988, cap. III).

(14) Se trataba de las del Reino de Valencia; de Murcia y Albacete, y de Andalucía Oriental y Occidental.

(15) Hay que recordar que posteriormente al retiro obrero se establecieron, con carácter obligatorio, los seguros de maternidad y accidentes en el trabajo, y se desarrolló un seguro contra el paro. Sobre el desarrollo de estos nuevos seguros, véase el trabajo, ya citado, de Josefina CUESTA (1988) y el de Mercedes SAMANIEGO (1988) sobre el período de la II República.

(16) Sobre la oposición al sistema, véase CUESTA (1988, págs. 185-176).

BIBLIOGRAFÍA

BALBÁS, Tomás (1905), «Informe de la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa», en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA (1946), *La Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa en sus primeros cincuenta años (1896-1946)*, C.A.P.G., San Sebastián.

CUESTA, Josefina (1988), *Los seguros sociales en la España del siglo xx. Hacia los seguros obreros obligatorios. La crisis de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES (1905), *Conferencia sobre previsión popular celebrada en los días 19 y 20 de octubre de 1904*, Tello, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1910), *Qué es el Instituto Nacional de Previsión*, Minuesa, Madrid.

LÓPEZ YEPES, José (1973), *Historia urgente de cajas de ahorro y montes de piedad en España*, CECA, Madrid.

MONTERO, Feliciano (1988), *Los seguros sociales en la España del siglo xx. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

NADAL, Jordi, y SUDRIÀ, Carles (1983), *Historia de la Caja de Pensiones*, C.P.V.E., Barcelona.

RITTER, Gerhard A. (1991), *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

SAMANIEGO, Mercedes (1988), *Los seguros sociales en la España del siglo XX. La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Resumen

En este trabajo se estudia el papel que jugaron las cajas de ahorros en la implantación de las pensiones para la vejez en España. Fueron dos cajas de ahorros las primeras entidades que introdujeron en España, en los años del cambio de siglo, operaciones de retiro obrero de carácter libre. Posteriormente, estas mismas entidades colaboraron en la puesta en marcha de la entidad que el Estado creó para impulsar este tipo de seguros sociales. Cuando este seguro se convirtió en obligatorio (1919) diversas cajas de ahorros colaboraron en su desarrollo y administración. Una vez acabada la Guerra Civil, las cajas fueron excluidas de estas funciones que pasaron de forma exclusiva a las entidades públicas.

Palabras clave: historia, pensiones, cajas de ahorros, España.

Abstract

In this study we examine the role played by the Savings Banks in the implementation of old-age pensions in Spain. Two Savings Banks were the first entities to introduce voluntary workers' retirement operations into Spain at the turn of the century. These same entities later collaborated in the establishment of the institution that the State set up to promote this type of social insurance. When this insurance became compulsory (1919), various Savings Banks collaborated in its development and administration. After the end of the Civil War, the Savings Banks were excluded from these functions, which became the sole province of the public institutions.

Key words: history, pensions, savings banks, Spain.

JEL classification: J26, N23, N24.