

En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo

GERARDO MARRAUD GONZÁLEZ*

1. INTRODUCCIÓN

Para referirse al contexto en el que se desarrollaron en Europa los primeros pasos de la intervención de los poderes públicos en el campo sociolaboral, se suele emplear la expresión «cuestión social» (que es también la que se utilizaba en su tiempo) para denominar al conflicto social generado por la industrialización y la urbanización asociada. Tal situación condujo a los gobiernos de la época a plantearse la necesidad de tomar medidas (primero represoras y luego reformadoras) para intentar solucionar, o al menos controlar, una conflictividad social que ponía en peligro la estabilidad social y política. Más recientemente, Robert Castel ha caracterizado la «cuestión social» en términos breves y amplios como «una inquietud en torno a la capacidad de mantener la cohesión de una sociedad»¹, una problemática

que, según este mismo autor, empieza a emerger hacia 1830 y que desde mediados de la centuria obliga al Estado a intervenir a través de la política social una de cuyas primeras formulaciones fue la «reforma social».

Con relación a España, los estudiosos suelen destacar que el despliegue de la reforma social se produce con un cierto retraso con respecto a los países europeos más avanzados, siendo sobre todo a partir de 1900 cuando los gobiernos de la Restauración empiezan a interesarse por la política social² en tanto respuesta estatal a la «cuestión social». Con todo, se considera que la reforma social española arranca en la década de los ochenta del siglo XIX al vincularse a una corriente de opinión favorable a un intervencionismo social del Estado que quebraba la filosofía del liberalismo individualista del *laissez-faire*. Con ello la historia de la Administración sociolaboral española hunde sus raíces en las postrimerías del siglo XIX. Así, aunque ya con

* Director de la Biblioteca de la Universidad de Vigo. Ex-Consejero Técnico, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Fayard, 1995, p. 29. J.I. PALACIO MORENA en su libro *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924): la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, destaca la «particular virulencia e intensidad de la cuestión social en España» (p. 9).

² JOIN-LAMBERT ha definido la política social como «el conjunto de las intervenciones de los poderes públicos elaboradas en el transcurso del tiempo para responder a lo que primero se denominó la 'cuestión social' y luego problemas sociales», M.-T. JOIN-LAMBERT, «Politiques sociales: la mémoire de l'intendance», *Droit Social*, 4 (1994), p. 327.

anterioridad a 1883 hubo actuaciones públicas de carácter social, fue en ese año cuando, con la creación de la Comisión de Reformas Sociales, la cuestión social apareció definitivamente en la arena política y se inicia su proceso de institucionalización. En 1903 la Comisión da paso al Instituto de Reformas Sociales que en muchos aspectos es el antecesor directo del Ministerio del Trabajo establecido a mediados de 1920. El Instituto, creado por el Gobierno de Francisco Silvela basándose en la precitada Comisión y el proyecto de Instituto del Trabajo promovido por Canalejas en 1902, va a prolongar su existencia hasta 1924, fecha en la que desaparece al integrarse en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria ya bajo la Dictadura de Primo de Rivera³.

Por su parte, como se ha dicho, el Ministerio del Trabajo nace a mediados de 1920 por obra de Eduardo Dato al acceder por tercera vez a la Presidencia del Gobierno. Originariamente se configuró como una amalgama de diversos organismos de carácter social (entre ellos el Instituto de Reformas Sociales) y con una misión inicial de coordinación⁴. A juzgar por las referencias que ofrecen algunos auto-

res, las relaciones entre el Instituto y el «joven» Departamento ministerial no debieron de ser del todo armónicas. De hecho se puede sospechar cierta conexión entre la crisis del Instituto y el surgimiento del Ministerio, de suerte que la emergencia de éste parece propiciar la caída de aquél. En tanto que para el principal estudioso del Instituto de Reformas Sociales, Palacio Morena, la creación del Ministerio presenta rasgos involutivos, para otros autores, como por ejemplo el historiador Tuñón de Lara, fue un signo de contemporaneidad y, por tanto, un elemento positivo para el desarrollo de la política social española.

El déficit democrático del sistema político diseñado por Cánovas en forma de un bipartidismo pacífico, turnista y solidario basado en la manipulación electoral, significaba que las demandas y expectativas de amplios sectores de la población no eran directamente tenidas en cuenta en la acción de gobierno. Aunque la principal virtud del entramado canovista fue la pacificación política, ante la emergencia y agravamiento del conflicto social, sus esquemas de pacificación fracasaron. En este contexto, la asunción de los problemas de determinados sectores sociales (la «cuestión social») por parte de algunos líderes políticos concretos (Dato, Canalejas, Maura) fue lo que permitió el avance de la reforma social. En tal asunción se entrelazaban planteamientos ideológicos, humanitarios, tácticos y políticos que dieron como resultado una trayectoria vacilante y accidentada de la reforma social. Ante la lentitud de la reforma, los desfavorecidos no permanecieron quietos e intentaron formular sus propias soluciones, tanto desde enfoques transaccionistas como revolucionarios. Por otro lado, la propensión de algunos sectores patronales a la solución represiva, hace que no se pueda proclamar sin más una intención instrumental o defensiva de la reforma social, por cuanto su inclinación a la «mano dura» y a reclamar la intervención de las fuerzas de orden público y del Ejército parecían negar cualquier concesión social a

³ Conviene advertir que si bien el Ministerio nació con la denominación de Ministerio del Trabajo, en febrero de 1922 sufrió una profunda reforma en la que adoptó la nueva designación de Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

⁴ Al acceder el primer ministro de Trabajo, Carlos Cañal a su nueva cartera, se apresuró a declarar su voluntad de que el nuevo Departamento actuara como «lazo de unión entre los organismos que concurren a su formación», haciendo mención expresa a que tanto el Instituto de Reformas Sociales como el Instituto Nacional de Previsión mantendrían su autonomía y sus propias instalaciones (v. el diario *El Sol* del 12 de mayo de 1920). Del mismo modo, como nos ponen al corriente los *Anales del INP*, en su primera sesión como Presidente del Consejo del Patronato del INP, Cañal «se ratificó en su criterio, expuesto ya públicamente, de considerar al nuevo Ministerio como un consorcio de los órganos autónomos del Trabajo y de la Previsión, manteniendo la organización y los procedimientos que han permitido alcanzar tan lisonjeros resultados», v. *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, tomo XII, núm. 43 (1920), p. 148.

los obreros. Por ello, da la sensación de que el Estado, como tercer protagonista de la «cuestión social», se veía a menudo entre la espada y la pared.

Como quiera que el conflicto social no parecía atajarse con la represión ni con las medidas de corte humanitario y caritativo que los propios patronos habían puesto en marcha, la filosofía reformista fue ganando terreno y acabó por ligarse a los postulados intelectuales (fundamentalmente el krausismo y el catolicismo social) que reclamaban una mayor intervención del Estado en el ámbito sociolaboral contradiciendo los principios originales del liberalismo individualista. A partir de entonces se va a asistir a una escalada del intervencionismo estatal que desde 1917 se consolida con carácter definitivo. Una intervención que ha sido calificada por Montoya Melgar de moderna y racional⁵ por cuanto centra su atención en las causas económicas del malestar social en vez de limitarse a constatar sus malas condiciones de vida y trabajo e intentar solucionar sus manifestaciones concretas (mala alimentación, escasa alfabetización, condiciones higiénicas deficientes, etc.) y, a la vez, por cuanto se manifiesta en un decidido intervencionismo estatal. En semejante cambio de rumbo tuvo mucho que ver el Instituto de Reformas Sociales.

A modo de síntesis previa de la situación en la que se inscribe en nuestro país el despertar del intervencionismo estatal y la reforma social, podemos recordar las siguientes palabras de Gómez Molleda: *«la España de comienzos del siglo XX, desfasada cronológicamente de la Europa del gran capitalismo, generó a comienzos de aquel siglo demandas sociales de menor cabotaje y urgencia que en el resto de los países, pero los riesgos y problemas vitales de las clases trabajadoras españo-*

*las, su precariedad de vida, la inseguridad en el trabajo, los riesgos de la salud y de la edad, el paro, no dejaron de presentarse con un ritmo cada vez más acelerado a medida que el país transformaba sus estructuras económicas, hasta llegar a sincronizar con el momento europeo»*⁶. Tal es la situación ante la que, llegado cierto momento, los gobiernos de la Restauración se ven obligados a intervenir, en primer lugar, según la interpretación más común, con el objetivo de preservar el propio sistema político y el orden social, pero también como reflejo de las corrientes ideológicas que empezaban a ganar terreno en Europa postulando el abandono de la filosofía del *laissez faire* y la necesidad de un intervencionismo estatal corrector, tanto económico como social.

El reformismo social cobró al principio la forma de una preocupación por conocer y analizar las condiciones en las que se desenvolvían el trabajo y la vida del obrero para desde ahí, establecer medidas que mejoraran su situación vital y laboral, y previnieran el estallido o la agudización de las tensiones sociales. Se trataba de «conocer para solucionar»⁷. Nos situamos así ante el denominado «intervencionismo científico» que en España tiene su mejor expresión en el Instituto de Reformas Sociales, pero que ya se inicia con la Comisión de Reformas Sociales, y que se prolongará hasta 1920, año en que se crea el Ministerio del Trabajo que, como señaló López Pena, representa el paso al «intervencionismo administrativo»⁸. No obstante, pese

⁶ D. GÓMEZ MOLLEDA, «La historia de los seguros sociales en la España del siglo XX: una laguna historiográfica», en F. MONTERO GARCÍA, *Los seguros sociales en la España del siglo XX: orígenes y antecedentes de la previsión social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. XV.

⁷ J. ZARCO, «Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y las tres historias de la sociología española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86 (1999), pp. 129-152, p. 143.

⁸ I. LÓPEZ PENA, «Los orígenes del intervencionismo laboral en España: el Instituto de Reformas Sociales», *Revista de Trabajo*, 25/1 (1969), p. 43.

⁵ A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, 1992, p. 83.

a estos y otros precedentes, las circunstancias históricas que condujeron a la creación del Ministerio del Trabajo se remontan más claramente a la segunda década del siglo XX. Es en este decenio cuando, dentro del sentimiento regeneracionista que había surgido tras el Desastre del 98 y que tuvo su correlato en la exigencia de emprender reformas desde el Estado (entre ellas las de carácter social), se empieza a plantear la creación de un Departamento ministerial de corte social como el que poseían otros países.

Como vemos, la política social (en tanto política pública) es anterior al surgimiento de los Ministerios de Trabajo, fenómeno en realidad posterior y que viene a representar su consolidación. De hecho, la creación de Departamentos ministeriales especializados en las cuestiones sociolaborales puede interpretarse en sí misma como una medida de política social. Uno de los modernos teóricos del *maganement*, Alfred Chandler⁹, sostiene que, en las organizaciones, la estrategia determina la estructura de las mismas, o, dicho de otro modo, que la estructura forma parte de la estrategia. Si aplicamos esta idea a la política pública, cabría pensar que las «estrategias» que elige el Estado para intentar resolver un problema público, determinarán la estructura organizativa del Estado en ese área de acción. Partiendo de ello, podemos considerar que las diversas formulaciones organizativas que manifiesta la intervención social del Estado restauracionista remiten, a su vez, a estrategias diversas ante la «cuestión social». La primera de tales estrategias es el denominado «intervencionismo científico» que se corresponde con las experiencias institucionalizadoras de la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales. A raíz del empeoramiento de la situación económica y social que se registra en España desde 1917, dicho enfoque va a entrar en crisis y a ser sustituido por la estrategia del «intervencionis-

⁹ A. CHANDLER, *Strategy and structure*, MIT Press, 1962.

mo administrativo» articulada en torno al Ministerio del Trabajo.

Por otro lado, conviene advertir que a lo largo de este artículo y en relación con la noción de «política pública» (*policy*), nos valemos de la definición de Dye, para quien política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer¹⁰. Como señala Subirats, las políticas públicas, como forma de intervención de los poderes públicos, son respuestas que éstos intentan dar a los problemas¹¹. Partiendo de esa importancia que se concede a los «problemas públicos», el enfoque de políticas públicas también nos enseña que, en realidad, los problemas a los que responden las políticas no tienen existencia objetiva, «sino que son *construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador*», de forma que «*actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores*»¹². Este fenómeno de construcción de los problemas públicos resulta crucial para comprender cualquier política pública, en cualquier época y en cualquier país. Así, aquellas personas (políticos, burócratas, expertos, etc.) y grupos (grupos de interés, partidos políticos, etc.) que intervienen en la construcción de los problemas determinan de algún modo el rumbo de la política. Un buen ejemplo lo constituye precisamente el tema de la «cuestión social». Durante los primeros tiempos, la construcción de este problema se efectuó en términos de orden público suscitando políticas básicamente de represión y control, o, como mucho, de beneficencia. Esto explica que la primera respuesta pública al problema social recayera en el Ministerio de la Gobernación. La labor del Instituto de Reformas Sociales, donde se

¹⁰ Cit. en J. SUBIRATS HUMET, *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p.13.

¹¹ *Ibid.*

¹² M. TAMAYO SÁEZ, «El análisis de las políticas públicas», en R. BAÑÓN Y E. CARRRILLO (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, 1997, p. 286.

van a dar cita el Gobierno y los dos principales actores de la «cuestión social», patronos y obreros, va a propiciar una nueva construcción del problema por cuanto los estudios, debates y reflexiones del Instituto comenzaron a poner de relieve sus causas socioeconómicas propiciando el tránsito al enfoque de la política social propiamente dicha que refleja un reconocimiento por parte del Estado de que esa nueva responsabilidad forma parte de su razón de ser¹³. A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX, el Instituto va a figurar como un actor fundamental en la construcción del problema social y, por tanto, en el rumbo que va a tomar la política socio-laboral.

2. INICIOS DEL INTERVENCIONISMO SOCIAL DEL ESTADO: AGENDA POLITICA Y POLITICA SOCIAL DURANTE EL TRAMO FINAL DE LA RESTAURACION

Al abordar el estudio de los orígenes del Ministerio de Trabajo en tanto vinculados a la desaparición del Instituto de Reformas Sociales hemos de situar nuestro punto de partida, por tanto, en la consideración de que el desarrollo de una Administración *ad hoc*, constituye en sí mismo un elemento de política social. Tras unos momentos inaugurales marcados por el debate sobre la conveniencia y legitimidad de la intervención del Estado en materia social¹⁴ que tienen su principal for-

mulación institucionalizadora en la Comisión de Reformas Sociales, el reformismo social despegó definitivamente a raíz del Desastre del 98 y la ola de regeneracionismo que a partir de entonces invade la vida nacional. Será al vincularse al «regeneracionismo político» cuando la reforma social cobró impulso combinándose con un creciente intervencionismo estatal. La desaparición de los dos artífices de la Restauración, Cánovas y Sagasta, propiciará el ascenso al poder de nuevos dirigentes políticos (Silvela, Maura, Canalejas, Dato) que van a profundizar en ese todavía vacilante intervencionismo estatal intentando llevar adelante una reforma social en cuyo contexto se promulga la primera legislación sociolaboral española. En efecto, la desaparición de los dos veteranos líderes (Cánovas fue asesinado en 1897 y Sagasta falleció a comienzos de 1903), dejó a conservadores y liberales enfrentados a un problema de liderazgo cuya resolución se ligó al «regeneracionismo político» y, por ahí, a la aparición de Antonio Maura y Eduardo Dato entre los conservadores, y de José Canalejas en las filas liberales. El primero que promovió esta intervención social del Estado fue Eduardo Dato. Desde su puesto de ministro de la Gobernación en el Gabinete de Silvela, al que se ha calificado de «primer Gobierno regeneracionista», Dato va a promover y lograr la aprobación en 1900 de la Ley de accidentes de trabajo y de la Ley de condiciones de trabajo de las mujeres y los niños que marcan el auténtico punto de arranque de la política social española¹⁵.

En términos generales, el regeneracionismo llevado a la política fue una etapa de

¹³ K.H. METZ, «From pauperism to social policy: towards a historical theory of social policy», *International Review of Social History*, XXXVII (1992), p. 334.

¹⁴ MONTERO ha señalado los factores que influyen en la conformación de una corriente pro-intervencionista, muy ligada al krausismo y otros idearios de la época de procedencia alemana, italiana o francesa, (F. MONTERO GARCÍA, *Orígenes y antecedentes...* p. 16-19), incluido el catolicismo social. Sin embargo, como se ha visto, ese fermento intelectual no es el único factor que explica el triunfo de la corriente pro-intervencionista. En todo caso, la corriente intelectual pro-intervencionista difundió en España las experiencias extranjeras, sobre todo su

justificación filosófico-moral y política, y dispuso de cauces para introducir la cuestión social entre las preocupaciones del Gobierno y, así, iniciar la política social en nuestro país.

¹⁵ CARLOS SECO, refiriéndose a los proyectos y realizaciones de Dato y Canalejas, ha hablado de una «inflexión social de la Restauración» (V. C. SECO SERRANO, «La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas», en C. GORTÁZAR, *Nación y Estado en la España liberal*, Noésis, 1994, pp. 195-238).

voluntad reformista que afectó positivamente a la reforma social y al avance del intervencionismo estatal que venía propugnándose ya desde finales del siglo XIX. A ello contribuyeron además otros factores como la difusión del krausismo y el catolicismo social entre un sector de la burguesía, el miedo a la revolución que suscitaba la reaparición del movimiento obrero y las doctrinas anarquistas y socialistas, la imitación de las experiencias extranjeras que ofrecía un vigoroso modelo de éxito en la política económica y social de la Alemania de Bismarck, y, por supuesto, la propia voluntad de determinados líderes políticos en algunos casos influidos por aquellas corrientes intelectuales.

Al analizar las circunstancias que hicieron posible en España el reformismo social es ya un lugar común referirse a la elite intelectual reformista (entre la que se encontraban algunos políticos) y al debate público que promovió a finales del siglo XIX en torno al papel del Estado en la «cuestión social»¹⁶. A los efectos de nuestro artículo, no resulta tan importante explicar el surgimiento y desarrollo de ese debate y de la elite reformista que lo promovió, como determinar en qué momento, por qué y cómo, los portadores de las ideas reformistas tuvieron acceso a los órganos del poder (Gobierno, Parlamento, Administración) logrando con ello la posibilidad de volcar su ideario reformista en la acción política del Estado. Parece claro que para que los reformistas pudieran llevar a cabo sus proyectos debían disponer de alguna capacidad de influir sobre la acción gubernamental, de ahí la trascendencia de la incorporación de algunos intelectuales reformistas, sobre todo los krausistas, primero a la Comisión de Reformas Sociales (en especial Azcárate) y luego al Instituto de Reformas Sociales (el propio

¹⁶ Un buen resumen de este debate puede verse en F. MONTERO, «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900», en *Revista de Trabajo*, 59-60 (1980), pp. 121-165 y 61-62 (1981), pp. 35-91.

Azcárate y el llamado «grupo de Oviedo»). En este sentido, además de Moret, él mismo krausista, fueron sobre todo Canalejas y Maura quienes más impulso dieron a esa incorporación. No se puede dejar de destacar la trascendencia que tendría para el devenir de la reforma social la iniciativa de Canalejas de vincular a la acción gubernamental a un grupo de intelectuales de filiación krausista y provenientes en su mayoría de la Universidad de Oviedo, en especial a Adolfo González Posada y Adolfo Álvarez Buylla, al objeto de que organizaran y pusieran en marcha el organismo que había de llevar adelante sus proyectos de reforma social: el Instituto del Trabajo, presentado como proyecto ante las Cortes en 1902. Si bien el proyecto no logró la aprobación del Senado, al año siguiente, y por efectos de la propia sistemática del turno, era el partido conservador el que se hallaba en el Gobierno y a él correspondió reavivar el proyecto del Instituto, optando por contar de nuevo con los hombres del grupo de Oviedo que Canalejas había traído a Madrid. Nace así el Instituto de Reformas Sociales con un perfil bastante parecido al Instituto del Trabajo¹⁷. Así, si bien correspondió sobre todo a los conservadores la empresa de construir una Administración sociolaboral, en ello aprovecharon proyectos y realizaciones de los liberales como son la Comisión de Reformas Sociales creada en 1883 por Moret, y, en especial, del Instituto del Trabajo de Canalejas.

¹⁷ Según POSADA, el Instituto de Reformas Sociales no hubiera adoptado su forma característica «sin la fuerte y decisiva sugestión del Instituto del Trabajo (v. A. POSADA, «Recordando al Instituto de Reformas Sociales», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. II, nº 2 (1930), p. 117). En cuanto a su cambio de nombre, un jurista de la época afirmaba que «la denominación adoptada, Instituto de Reformas Sociales, en vez de Instituto del Trabajo, nombre empleado en el proyecto de 1902, daba a entender que mientras éste se concretaba a los problemas del trabajo, la nueva institución iba a abarcar, además, otros asuntos también encerrados en la cuestión social» R. MARÍN Y LÁZARO, «El Instituto de Reformas Sociales», en Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, Congreso de Valencia, tomo VI, sección 5ª-Ciencias Sociales, Madrid, 1911, pág. 75.

Con estos antecedentes, el Gobierno Silvela va a proceder a crear el Instituto de Reformas Sociales en 1903 al parecer por iniciativa de Antonio Maura, a la sazón Ministro de la Gobernación¹⁸.

La historia social ha venido manejando dos tipos de explicaciones en torno a los comienzos del intervencionismo social del Estado y, en general, sobre los orígenes de la política social en los países europeos. Por un lado están las tesis que sostienen que dicha política es resultado de la presión ejercida sobre los gobiernos por las organizaciones obreras en demanda de mejores condiciones de trabajo, regulación de las relaciones laborales, seguros sociales, etc. Desde este enfoque, las políticas sociales vendrían a ser una conquista de los trabajadores organizados. Por otro, quedan aquellas otras interpretaciones que ven en el Estado un instrumento al servicio de los intereses de los sectores sociales que detentan el poder económico y que, llegado cierto momento, van a reaccionar defensivamente ante la «cuestión social» por temor a la revolución, ofreciendo ciertas concesiones a los trabajadores en forma de políticas sociales. De acuerdo con ambas tesis, el Estado actuaría siempre movido por condicionantes o presiones externas a él. Sin embargo, ambas interpretaciones presuponen que los sectores y clases sociales actúan como entes homogéneos y con comportamientos uniformes y racionales basados en intereses de clase o grupo, lo cual, en realidad, no resulta tan claro¹⁹. Por otro lado, estos enfoques tampoco explican satisfactoriamente por qué determinadas políticas resultan

incongruentes, tanto en sus planteamientos como en sus resultados, con las presiones sociales que presuntamente las originan.

El caso español también parece participar de este fenómeno. De entrada, constituye un lugar común afirmar que hasta la coyuntura propiciada por la I Guerra Mundial, el movimiento obrero careció de fuerza y cohesión, y que, por tanto, los inicios de la política social no pueden explicarse del lado de sus presiones reivindicativas sobre los gobiernos²⁰. Por otra parte, aunque durante cierto tiempo se manejó la explicación defensiva, hay un sector de historiadores que rechazan que fuese el empresariado español el que dictara las políticas sociales y económicas seguidas por los gobiernos de la Restauración²¹. A este respecto el caso de Dato resulta paradigmático pues, aunque como es sabido poseía fuertes lazos con el mundo empresarial, y de hecho participaba en el Instituto de Reformas Sociales como representante de la patronal, fue el primer gobernante que promovió seriamente la legislación social, ganándose por ello la hostilidad de algunos sectores de la patronal que lo acusaban de socialista encubierto mientras que los propios socialistas le echaban en cara sus objetivos alicortos y temporizadores²². Lo mismo podría decirse

¹⁸ J. VELARDE, *1900-2000, historia de un esfuerzo colectivo: cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, vol. I, p. 31 y p. 315.

¹⁹ Como indica MERRIEN, «históricamente, la posición de las clases burguesas, lo mismo que la de las clases medias o las clases obreras, raramente ha reflejado una posición de clase homogénea» (v. F.-X. MERRIEN, «Etat et politiques sociales: contribution à une théorie 'néo-institutionnaliste'», *Sociologie du travail*, 3 (1990), p. 276).

²⁰ Así, por ejemplo, dice FELICIANO MONTERO que entre 1890 y 1914 «la presión obrera y popular era todavía relativamente escasa, por lo que es discutible establecer un estrecho paralelismo, como a menudo se ha hecho, entre reivindicación obrera y reforma social (o considerar las reformas sociales como conquistas obreras arrancadas mediante presión). Más bien parece que las iniciativas de los propagandistas y políticos de la reforma social obedecieron más a impulsos propios, copias con frecuencia de iniciativas europeas, que a presiones o amenazas externas» (F. MONTERO, «Conservadurismo y cuestión social», en J. TUSELL, F. MONTERO, J.M. MARÍN (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, Anthropos, 1997, p. 59).

²¹ M. CABRERA, F. DEL REY REGUILLO, *El poder de los empresarios: política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Taurus, 2002, pp. 142-144 y 147-ss.

²² C. SECO, «La inflexión social...», p. 202.

del proyecto de Instituto del Trabajo de Canalejas derribado en el Senado, cámara especialmente conservadurista dominada por las oligarquías más rancias de la España de entonces. Recientemente, Carlos Arenas ha propuesto un nuevo argumento que descubre en una especie de coalición entre determinado sector de la patronal y de los trabajadores a la promotora de la política sociolaboral de la Restauración²³. Este autor advierte la posibilidad de que a partir de los años de la I Guerra Mundial se estableciera en España una «unión sagrada» entre la gran empresa industrial y los obreros frente a la oligarquía agraria con el propio consentimiento del sindicalismo socialista. Esta «unión sagrada» presionaría sobre los Gobiernos en defensa de sus intereses que no eran otros que unas políticas sociolaborales uniformes para todo el territorio nacional. Como quiera que las capacidades interventoras del Estado en el terreno sociolaboral eran aún débiles, una parte de dicha política obligaba a fortalecer al

²³ Para este autor, en los países europeos se forjó una «unión sagrada» entre las grandes empresas y sus trabajadores frente a los intereses de las pequeñas empresas, los terratenientes y las clases mercantiles que eran por naturaleza contrarias al monopolio al que tendía la gran industria. Semejante unión perseguía, en última instancia, transferir al Estado los gastos que comportaban «las políticas de bienestar industrial» que la gran empresa había puesto en marcha a fin de disponer de una mano de obra estable, sana y leal. Como quiera que a finales del siglo XIX ese paternalismo empresarial resultaba excesivamente complejo y costoso, en parte por las grandes exigencias burocráticas que planteaba, se pensó en recurrir al Estado como solución al problema. En segundo lugar, siempre según este autor, la gran empresa había establecido un intercambio con sus trabajadores, ofreciendo seguridad en el empleo a cambio de un acatamiento a los nuevos métodos del *management* científico que empezaban a difundirse en Europa. Por último, la legislación social lleva aparejada una homogeneización dentro de cada país de los sistemas de relaciones laborales y de protección social facilitando así la integración de los mercados nacionales (C. ARENAS POSADAS, «Los inicios de la intervención del Estado en materia de asistencia social y de relaciones laborales», en A. GALÁN GARCÍA (coord.), *Intervención pública en las relaciones laborales*, Tecnos, 2000, pp. 17-18.

Estado central, algo que se emprendió a partir de 1920 con la creación del Ministerio del Trabajo y los proyectos de homogeneización de las relaciones laborales y la protección social, y hasta con la supresión del Instituto de Reformas Sociales²⁴.

Todo lo anterior nos permite descubrir que tampoco en la historiografía española existe acuerdo sobre qué sectores sociales estuvieron detrás de los orígenes de la política sociolaboral. Tales dificultades interpretativas parecen conducirnos a la necesidad de interrogarnos sobre la posibilidad de que existieran otros factores y otros actores tras la reforma social y el intervencionismo estatal. En concreto el propio Estado, del que acaso habría que reconsiderar su actuación como un tercer agente dotado de cierta autonomía con relación a los intereses constituidos en la sociedad y, por tanto, con capacidad para formular políticas que no fueran simples respuestas a las demandas e intereses de sectores sociales concretos. Este planteamiento, en todo caso, obliga asimismo a preguntarse acerca de las razones y los modos por los que el Estado de la Restauración formulaba políticas «autónomas» con respecto a los intereses de los sectores sociales dominantes o con capacidad de presionar sobre él²⁵. Aun así, tampoco se trata de negar la capacidad de los sectores sociales para influir en la formulación de las políticas públicas, sino más bien de remitirlas a la fase de construcción de los problemas. En este sentido, Merrien afirma que «*ciertamente los hombres situados en la cima del Estado, o próximos a ella, desempeñan un papel fundamental en la elaboración de nuevas soluciones pero a partir de ideas que se originan en círculos más amplios que el propio Estado*»²⁶.

²⁴ ARENAS POSADAS, *Op. cit.*, p. 21-22.

²⁵ Así, MERCEDES CABRERA y FERNANDO DEL REY REGUILLO se refieren a la relativa independencia con la que se movieron los «políticos profesionales» de la Restauración a la hora de adoptar o diseñar las políticas públicas (v. M. CABRERA, F. DEL REY REGUILLO, *Op. cit.*, p. 99-101).

²⁶ MERRIEN, *Op. cit.*, p. 293.

Lo que se acaba de exponer invita a analizar los orígenes de la reforma social española concediendo un papel más importante y autónomo al propio Estado restauracionista. Partiendo de ello, al intentar indagar acerca de las causas que motivaron o pudieron motivar esa actuación «estatista» parece que hay que manejar una serie de factores que actuaron entrelazadamente y que impiden cualquier explicación monocausal. La conjunción de causas no es, sin embargo, algo exclusivo del caso español, sino que ya ha sido señalada con carácter general para los países industrializados²⁷. Entre nosotros, Feliciano Montero afirma que «en España, como en otros países, la reforma social no fue tanto ni sólo consecuencia mecánica de un determinado desarrollo de las fuerzas económicas o fruto de la presión social, sino el resultado de la convergencia de diversos factores entre los que no se puede descuidar el ideológico o mental»²⁸. Así, de entrada, habría que considerar el peso del ejemplo extranjero, la difusión de ideologías prointervencionistas como el krausismo y el catolicismo social, el espíritu regeneracionista, las voluntades personales y la propia tendencia incrementalista de las políticas públicas.

Con relación al peso del ejemplo extranjero sobre los orígenes de la reforma social española se ha señalado que tanto en la primera legislación sociolaboral española como en la doctrina que genera en su derredor, es cons-

²⁷ «El papel del Estado en el desarrollo de la política social entre 1870 y 1914 no tiene una única causa decisiva, sino que cada país constituyó, en este ámbito, un mundo a parte cuya evolución se explica por un conjunto de causas que forman un todo 'sui generis' en el que se conjugaron influencias de tipo económico (renta per cápita), sociológico (importancia del sector rural), político (democratización) y personales (Bismarck, Lloyd George, etc.)». V. P. DE LAUBIER, *L'age de la politique sociale: acteurs, ideologies, réalisations dans les pays industrialisés depuis 1800*, Editions Techniques et Economiques, 1978, p. 87.

²⁸ F. MONTERO, «Conservadurismo y cuestión social», p. 59.

tante la referencia al ejemplo extranjero y a la necesidad de incorporar a España al grupo de los países más avanzados en el campo social. Incluso en el nacimiento de la propia «cuestión social» también tuvo mucho que ver el ejemplo extranjero. A partir de ello cabría considerar que el factor imitación o mimetismo jugó un papel importante en los orígenes del intervencionismo estatal y de la política social en España²⁹. Como ya se ha dicho, al entrar en el siglo XX, latía en España una especie de sentimiento generalizado en torno a la necesidad de ser «contemporáneos» y, por tanto, asemejarse a los países más avanzados³⁰. Por su parte, el economista Juan Velarde ha destacado el predicamento que el modelo económico alemán, y su política social asociada, alcanzó entre los gobernantes de la Restauración, sobre todo en Cánovas y, posteriormente, en Antonio Maura³¹. Será Maura

²⁹ Según MONTERO, («Conservadurismo y cuestión social», p. 61) «la reforma social en España se plantea y avanza muy estrechamente vinculada al reformismo social europeo. Una minoría de la élite gobernante e intelectual española lee los libros de los reformistas, conoce las leyes y las instituciones sociales que se están implantando en Alemania, Francia, Bélgica, y participa en las instancias internacionales promotoras de la reforma social». PALACIO MORENA escribe que «La cultura o 'civilización' europea, a pesar del relativo aislamiento español, va a tener una influencia innegable en el nacimiento de la 'cuestión social' en España. Las corrientes ideológicas reformistas o revolucionarias, y el clima sociopolítico europeo que subyace tras ellas, marcaron decididamente los orígenes del problema social en la España del siglo XIX» (V. PALACIO MORENA, *La institucionalización...* p. 111).

³⁰ Para TUÑÓN DE LARA, la creación del Ministerio del Trabajo en 1920 «representa el reconocimiento de la línea axial de la contemporaneidad» (M. TUÑÓN DE LARA «Prólogo: las transformaciones estructurales en el primer tercio del siglo XX», en J.L. GARCÍA DELGADO, J. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. TUÑÓN DE LARA, *Los comienzos del siglo XX: la población, la economía, la sociedad (1898-1931)*, Historia de España fundada por Ramón Menéndez Pidal, Tomo XXXVII, p. XII y XXXV).

³¹ Según VELARDE, «España pasó a mirarse en el espejo germano», de suerte que el éxito del modelo alemán «actuó como una especie de mensaje que no podían por menos de escuchar los dirigentes de la política económica española (...) Se inicia así una marcha hacia la autarquía entendida como nacionalismo económico, que

quién más profundice en este modelo (no en vano Velarde lo denomina «Bismarck ibérico») con efectos directos sobre la configuración y desarrollo de la Administración socio-laboral como más adelante veremos.

Por otro lado, si, como afirma Hugh Heclo, una vez que se ha puesto en marcha una política pública sucede que «*hasta las creaciones más innovadoras se encuentran decididamente moldeadas por el contenido de la política precedente*»³², cabría considerar que el Instituto de Reformas Sociales marca una especie de punto de no retorno a partir del cual va a ir creciendo el intervencionismo social del Estado³³. Desde este punto de vista, si bien limitada, la vía reformista promovida en España por los herederos políticos de Cánovas y Sagasta e inaugurada por Eduardo Dato en 1900 será recogida y ampliada por el Instituto y la gran influencia que llegó a alcanzar. Esta tendencia incrementalista de las políticas públicas, si bien no explica su surgimiento, sí permite entender su posterior desarrollo.

El reconocimiento o la sospecha de que no existe una causa única que explique los orígenes de la política social española, ha llevado a proponer nuevas interpretaciones entre las cuales empieza a emerger el progresivo reco-

pronto enlazará con instituciones cartelizadoras (...) y con decisiones de política social que pretenden seguir el sendero, desde 1883 y con la Comisión de Reformas Sociales, del socialismo de cátedra. En 1900 Dato iniciará, aún con pasos vacilantes, lo que después se llamará *seguridad social*» (VELARDE, *Op. cit.*, p. 28).

³² HECCLO, *Op. cit.* p.5.

³³ Desde el enfoque del análisis de políticas públicas, se ha señalado el fenómeno de «los deseos de crecer de las organizaciones públicas», de suerte que tienden a ampliar sus agendas a fin de asegurar su supervivencia (TAMAYO SAEZ, *Op. cit.*, p. 292). De ello puede constituir un ejemplo el propio Instituto de Reformas Sociales, que, como señala PALACIO MORENA (*La institucionalización...* p. 93-94) va a ir ampliando su agenda inicial en torno a la cuestión social (condiciones de trabajo y relaciones laborales) a viviendas baratas, emigración, mendicidad, sindicalización, crédito agrícola, etc.

nocimiento del Estado como un actor, más o menos independiente, de la historia social. Sin embargo, ese «descubrimiento» del papel de un Estado con cierto grado de autonomía con relación a los intereses de los grupos sociales, obliga a distinguir, a su vez, entre los elementos del mismo directamente vinculados con lo que se suele denominar «nivel político» (esto es, los políticos profesionales) y los burócratas integrados en la Administración. A propósito de ello, aunque la tesis clásica sostenía que al nivel político (Gobierno, Parlamento) corresponde la decisión y a la Administración la ejecución, posteriormente se ha destacado que los burócratas también han sido capaces de intervenir en las decisiones políticas. Por ello cabe preguntarse sobre el papel que desempeñó la Administración, o más en concreto los técnicos y burócratas en ella integrados³⁴, en el desarrollo de la reforma social. En este sentido el precedente clave es la reunión de un grupo de intelectuales, profesionales y políticos en el seno de la Comisión de Reformas Sociales y, sobre todo, del Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión, que, por encima de sus diferencias ideológicas, irán adquiriendo el protagonismo de la reforma social española. Además, la experiencia del Instituto de Reformas Sociales es susceptible de contemplarse como una experiencia pionera de profesionalización de la Administración como parecen sugerir Jover y Gómez-Ferrer³⁵, lo

³⁴ Hace algunos años HECCLO planteaba la hipótesis de que las políticas sociales en Gran Bretaña y Suecia no fueron tanto el resultado de presiones sociales, como invención de los burócratas y los expertos. V. HECCLO, *Op. cit.*

³⁵ Así lo sugieren estos autores cuando, al referirse a la acción gubernamental durante el reinado de Alfonso XIII, dicen que «*Los ministros no suelen disponer ni del alto personal técnico especializado, capaz de asesorar sus decisiones –a excepción del Instituto de Reformas Sociales, algunos organismos del Ministerio de Hacienda...–, ni del tiempo y el sosiego necesario para estudiar los problemas, agobiados como están por la ‘firma’ de ingentes cantidades de papel y por la atención que han de prestar a numerosas visitas que consumen estérilmente la mayor parte de la jornada*», J.M. JOVER ZAMORA, G.

cual de nuevo nos coloca ante la tesis de la influencia de los burócratas sobre el proceso de políticas públicas.

A propósito de ello no hay que olvidar que hasta el Estatuto de Maura (1918) la función pública española quedaba a merced de los vaivenes políticos y el sistema de cesantías que lastraban el desarrollo de una Administración burocrática moderna por razones de desprofesionalización y clientelismos. Durante todo el siglo XIX, la Administración había estado dominada por la cuestión de las cesantías que obviamente hacían imposible una influencia sostenida por parte de los burócratas en las políticas públicas. En tales condiciones es lógico que el Instituto de Reformas Sociales (que siempre tuvo a gala el estar por encima de partidismos) asumiera un papel principal en el diseño de las políticas sociales del momento, aun cuando en muchas ocasiones el Gobierno desoyera o hiciera caso omiso de sus propuestas. A raíz del Estatuto de Maura, los funcionarios pudieron comenzar a convertirse en profesionales de la Administración, y empezar a acaparar cualificaciones técnicas y administrativas que les fueron poniendo en condiciones de influir en las agendas y en la formulación de las políticas públicas. Síntoma acaso de esta creciente importancia de los burócratas fue la creación del Ministerio del Trabajo en 1920 que acabó por provocar la desaparición del Instituto cuatro años después. Tampoco cabe desconocer que el Ministerio se pudo beneficiar de la incorporación de parte del personal del Instituto, con lo que logró un nivel de cualificación y profesionalización del que no disponían los demás ministerios civiles, salvo Hacienda. A partir de entonces emerge el Ministerio del Trabajo como un actor principal de la política social española.

De igual forma tampoco se debe minimizar el papel jugado por las voluntades personales

de los políticos de la época. Tal es el caso de Eduardo Dato, promotor del Ministerio del Trabajo y «peso pesado» de la política social de su tiempo, que se hallaba muy influido por las ideas que defendían la necesidad de la intervención del Estado para corregir las consecuencias negativas de la libre competencia postulada por el liberalismo. En parecidos términos deberíamos hablar de la influencia de los proyectos y realizaciones en materia de reforma social tanto de Canalejas como de Maura. Pero al reivindicar el papel de las voluntades e inquietudes personales de determinados líderes políticos, junto a las influencias que éstos pudieron recibir de las ideologías reformistas que circulaban en Europa y en España, también hay que reparar en la evolución de la política española durante el primer cuarto del siglo XX. Como se ha dicho, consumado el Desastre del 98, la «cuestión social» se va a ir configurando como uno de los problemas críticos de la agenda de gobierno junto a otros como el catalanismo, la guerra de Marruecos, las Juntas de Defensa o la propia reforma política. En este entorno, la especial sensibilidad regeneracionista de los inicios del nuevo siglo hará que algunos de los nuevos líderes que pugnaban por suceder a Cánovas y Sagasta al frente de sus partidos, abrazara la causa regeneracionista. Este fue el caso de Francisco Silvela y Antonio Maura, que tras la desaparición de Cánovas se habían ido perfilando como jefes de los conservadores, y de José Canalejas en el partido liberal. El auge regeneracionista, unido al progresivo empeoramiento del conflicto social y la reorganización del movimiento obrero, irán haciendo ver que la solución de Moret en forma de Comisión informadora era insuficiente. Quienes primero lo vieron fueron los conservadores, en especial Dato, quien al acceder a la cartera de Gobernación en 1899 se aprestó a promover las primeras medidas de política social con las leyes de 1900 que abordaban dos de los principales resortes de la política social intervencionista: la regulación de las condiciones de trabajo (Ley sobre el trabajo infantil y femenino) y la previsión

GÓMEZ-FERRER, J.P. FUSI AIZPURÚA, *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Debate, 2001, pp.521-522.

social (Ley de accidentes de trabajo). Sin embargo, Dato chocó con la reacción negativa de una parte importante de la patronal y con el escepticismo de las organizaciones obreras. Esto, junto con los vicios del turno y la emergencia de nuevos y graves problemas que también amenazaban el sistema restauracionista, fueron poniendo frenos a la política social, obligando a posponerla y a mantener vigentes las construcciones del problema en términos de orden público y represión que, lejos de remediarlo, tuvieron el impacto contrario provocando la agudización y radicalización del conflicto social. En todo caso, su obra legislativa, desarrollada reglamentariamente en ese mismo año, fija un punto de partida a partir del cual va a emprenderse una política social de signo incrementalista. En los años siguientes, y con relación al desarrollo de la Administración sociolaboral, destaca la fundación del Instituto de Reformas Sociales en 1903, recayendo sobre él en lo sucesivo el impulso de la reforma social en el terreno laboral, y el Instituto Nacional de Previsión en 1908, encargado de promover la previsión social. Con ello, al crearse dos instituciones estables, las bases de la reforma social parecían consolidarse al empezar a sustraerse al azar que representaba depender de la aparición de líderes políticos que la promovieran.

El progresivo arraigo de la idea de la actuación de los poderes públicos sobre la «cuestión social» hizo que el entramado institucional sobre el que debía articularse se desarrollara asimismo gradualmente. Aun así, ya desde 1908 se detectan partidarios de crear un Departamento ministerial especializado, algo que, inevitablemente, habría incertidumbres sobre la propia existencia del Instituto. Por ello, no es de extrañar que cuando en 1914 el Gobierno presidido por Eduardo Dato sometiera al propio Instituto el proyecto de creación de un Ministerio del Trabajo, el informe correspondiente aconsejara su aplazamiento. Por fin, tras diversos intentos, tanto de conservadores como de liberales, será de

nuevo Dato quien establezca el Ministerio del Trabajo en 1920.

3. LOS ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

Durante el primer cuarto del siglo XX el reformismo va a constituir el enfoque principal de la política social y para ello, lo primero que hubo de hacerse, fue estudiar y analizar la «cuestión social» con la finalidad de tomar ulteriormente las medidas legales oportunas. Es la etapa del «intervencionismo científico» que tiene su mejor exponente en el Instituto de Reformas Sociales. En el seno de esta institución se empiezan a desarrollar los estudios sociológicos³⁶, la estadística social³⁷, la documentación, etc. En principio el objetivo de toda esta actividad de estudio e información era la preparación de una legislación social y laboral que atajara los excesos del liberalismo individualista sobre las clases asalariadas. No obstante, el Instituto también recibió otras capacidades de política social, como libertad de iniciativa para proponer medidas al Gobierno, la Inspección de Trabajo (creada en 1906 dentro del Instituto) o las labores de mediación. En 1908, el propio Instituto promueve la creación del Instituto Nacional de Previsión con el objetivo de fomentar la previsión social.

Sin embargo, además de la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, existen otros antecedentes de instituciones y organismos que se suman al Instituto en la génesis del Ministerio. En primer lugar el Servicio de Estadística de Trabajo del Ministerio de la

³⁶ Véase J. ZARCO, «Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y las tres historias de la sociología española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86 (1999), pp. 129-152.

³⁷ Véase J.M. ARRIBAS MACHO, A.F. FELIX VALLEJOS IZQUIERDO, «Los orígenes de la estadística social en España: los trabajos de la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales», *Jornadas de Historia de la Estadística y de la Probabilidad*, 2001, pp. 251-269.

Gobernación, creado por Real Decreto de 9 de agosto de 1894. Algunos años después, en concreto en 1902, por Real Decreto de 7 de septiembre, se crea dentro del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio una Sección de Industria, Comercio y Trabajo que desde 1903 fue sustituida por un Negociado de Industria y Trabajo orientando básicamente hacia la inspección de trabajo. Sin embargo, estos servicios o no llegaron a ponerse verdaderamente en marcha o carecieron de relevancia³⁸. Asimismo cabría referirse a las Juntas provinciales y locales, con representación obrera y patronal, creadas por la Ley Dato de accidentes de trabajo de 1900 y que, años después, quedarían como la base de la estructura descentralizada del Instituto de Reformas Sociales. A ello habría que sumar, obviamente, el proyecto de Instituto del Trabajo de 1902.

Con relación a la Comisión de Reformas Sociales, hay que recordar que en realidad no fue un organismo estable y que, como apuntan Arribas y Vallejos, más que un «analista» de la cuestión social fue un «analizador» (provocador)³⁹. A mediados de 1890 una serie de acontecimientos (publicación de la información recogida por la Comisión en 1884, celebración por primera vez en España del 1º de Mayo, celebración de la Conferencia de Berlín en marzo) harán ver al Gobierno la necesidad de reactivar y reformar la Comisión haciéndola pasar de mera comisión de estudio a órgano consultivo y asesor del Gobierno en materia social, reforma que representa un paso más en la institucionalización del reformismo social estatal y que contribuye a reabrir la vía de la política social⁴⁰. Es indudable que la Comisión constituye un hito inicial

importante en la trayectoria del intervencionismo social del Estado en España, pues, como apunta De la Calle Velasco es la primera institución oficial encargada de estudiar y ofrecer soluciones a la cuestión social y con ella «*inicia su andadura, tímida y lenta en los comienzos, la política social del Estado en España*»⁴¹. A partir de entonces, el intervencionismo público fue ganando terreno, primero con la reforma de la propia Comisión en 1890 y luego con la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales.

Con todo, las dificultades con las que tropezó en el desempeño de su misión, en gran parte derivadas de sus propias limitaciones, obligaron a plantear un intervencionismo más ambicioso en cuanto a que, superando el diseño de la Comisión, de componente gubernamental, se dará entrada, junto al Gobierno, a los dos principales actores de la «cuestión social», obreros y patronos, lo cual se produce en 1903 al sustituirse la Comisión por un organismo más estable en cuanto a organización, funciones, plantilla y presupuesto, el Instituto de Reformas Sociales, algo que, de entrada, significa un mayor grado de institucionalización del intervencionismo. El Instituto recibe el encargo de cumplir con cuatro misiones básicas: a) estudio y análisis de la cuestión social, b) recopilación de estadísticas laborales, c) organización de la Inspección del Trabajo, y d) asesoramiento al Gobierno en materia social y laboral. Cabe reiterar, además, que el Instituto pronto se preocupó de la previsión social fundando en 1908 el Instituto Nacional de Previsión sobre el que recaería durante mucho tiempo la política de protección social. Martín Valverde advierte dos cambios importantes en la concepción del Instituto de Reformas Sociales con relación a la de la Comisión: por un lado, la colocación de la función de preparación legislativa como función principal del nuevo organismo a la que debía subordinarse la función de estudio e información, y, por otro, la asignación al

³⁸ PALACIO MORENA, *La institucionalización...*, p. 50.

³⁹ ARRIBAS MACHO, VALLEJOS IZQUIERDO, *Op. cit.*, p. 257.

⁴⁰ M.D. DE LA CALLE, *La Comisión de Reformas Sociales: política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, *p.cit.*, p. 246.

⁴¹ M.D. DE LA CALLE, *Op. cit.*, p. 13.

Instituto de una función de supervisión del cumplimiento de la normativa laboral⁴².

Tanto la Comisión como el Instituto aparecen muy marcados por los planteamientos krausistas de algunos de sus integrantes que van a influir poderosamente en el modelo de relaciones laborales que se instauró durante la etapa de la Restauración y que, según Martín Valverde, se caracteriza por tres elementos básicos: una estrategia científica de la reforma social, una visión armnicista de la sociedad y la asignación al Estado de un papel preventivo y arbitral con relación al conflicto social⁴³.

Tras la creación del Instituto corresponde al «Gobierno largo» de Maura (1907-1909) un importante desarrollo de los organismos de intervención pública en el ámbito sociolaboral⁴⁴. Si ya en su etapa de Ministro de la Gobernación había promovido, como hemos visto, la fundación del propio Instituto de Reformas Sociales, al acceder a la Presidencia del Gobierno va a intentar llevar adelante su proyecto regeneracionista y su conocido lema de «la revolución desde arriba». Para ello no dudará en impulsar la legislación social y desarrollar la Administración sociolaboral, de suerte que en 1907, por medio de sendas Reales Ordenes de 15 de marzo y de 22 de julio, consolida la Inspección del Trabajo y, por Real Decreto de 4 de junio, establece una Sección especial de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación con el fin de asegurar las relaciones entre la Administración central y el Instituto de Reformas Sociales. Al año siguiente se crean el Instituto Nacional de Previsión con el fin de promover una política de seguros sociales (siempre con el ejemplo de Bismarck) y los Tribunales Industriales y los Consejos de

Conciliación y Arbitraje (Ley de 19 de mayo de 1908).

Pero llegó un momento en que el intervencionismo científico acabó por resultar insuficiente, haciéndose necesaria una intervención más activa y, sobre todo, de mayor jerarquía; un Ministerio propio cuya creación traduce el hecho de que la «cuestión social» había llegado a ser una cuestión de gobierno. Había pasado de no merecer ninguna consideración política a convertirse en un problema central de la agenda de los Gobiernos del siglo XX, algo que se plasmaría en el establecimiento de un Departamento ministerial propio.

Si bien la creación del Ministerio del Trabajo data de una fecha anterior a la instauración de la Dictadura de Primo de Rivera, su afianzamiento se produce con ésta. En este sentido parece existir un nexo entre el debilitamiento y posterior desaparición del Instituto de Reformas Sociales, y el desarrollo del Ministerio. La decadencia del Instituto de Reformas Sociales coincidirá con la crisis socioeconómica que afectó a España tras la I Guerra Mundial y que hizo ver que hacía falta más acción y menos análisis a fin de no incurrir en la parálisis por análisis⁴⁵. Nace por ello el Ministerio del Trabajo y se consolida el Instituto Nacional de Previsión y el interés del Estado por promover los seguros sociales obligatorios. Esta vía del «intervencionismo administrativo», sin embargo, tendrá el coste de la desaparición del Instituto de Reformas Sociales⁴⁶.

⁴⁵ Para MARTÍN VALVERDE «cabría pensar incluso que la función de estudio hubiera sido utilizada, paradójicamente, como pretexto para evitar el abordaje directo y decidido de la solución de los problemas sociales» (MARTÍN VALVERDE, *Op.cit.*, p. XLIX).

⁴⁶ En opinión del propio MARTÍN VALVERDE, el fracaso final de la reforma social promovida desde el Instituto tiene mucho que ver con la falta de predisposición de los trabajadores y los patronos hacia las vías institucionales de coexistencia y negociación. En su opinión, «la mitificación de la 'acción directa' y de la 'huelga general', de un lado, y del 'principio de autoridad' y de la 'mano

⁴² A. MARTÍN VALVERDE, «La formación del Derecho del Trabajo en España», en *La legislación social en la Historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, 1987, p. XLIX.

⁴³ A. MARTÍN VALVERDE, *Op. cit.* pp. CIV-CVI.

⁴⁴ J. VELARDE, *Op. cit.*, pp. 344-349.

4. EL PROCESO DE GESTACION DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

En páginas anteriores hemos aludido a la conexión entre el origen de la política social en España durante la Restauración, y el surgimiento, al final de la misma, del Ministerio del Trabajo como una formulación concreta de esa política social. El Ministerio nace en el período posterior a la I Guerra Mundial, de la que si bien España no participó, sí padeció la crisis económica y social que llevó aparejada. Se ha señalado que tanto los orígenes de la Comisión como del Instituto tienen lugar en momentos simbólicos de la conflictividad social que actúan como «precipitadores». En el caso de la Comisión, está el episodio de la Mano Negra, en tanto que tras la fundación del Instituto queda la oleada huelguística de los primeros años del nuevo siglo. Algo parecido parece suceder con la creación del Ministerio del Trabajo que, aunque se venía hablando de ello desde 1908, parece ligarse a la coyuntura huelguística de los años 1917-1920. Cabe creer que a partir de entonces, al Estado ya no le bastaba con tratar de comprender, prevenir y controlar el conflicto social, sino que tenía que afrontarlo o gestionarlo de algún modo⁴⁷.

Con todo, cabe recordar que la creación del Ministerio del Trabajo en 1920 vino precedida de una serie de intentos y declaraciones favorables a su instauración. La primera noticia que tenemos al respecto corresponde a 1908 año en que, con ocasión de la discusión en el Senado de los presupuestos del Institu-

dura de otro; habían de conducir necesariamente a la minusvaloración de las fórmulas de avenencia o compromiso surgidas de las propias partes o proporcionadas por los poderes públicos (Op.cit., p. LXIII).

⁴⁷ En torno a esos mismos años en el terreno de la previsión social se inicia una progresiva obligatoriedad de los seguros sociales inicialmente privados y voluntarios (v. J. CUESTA BUSTILLO, *Los seguros sociales en la España del siglo XX: hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 27-28).

to de Reformas Sociales, ya se plantea la creación de un Ministerio de Trabajo⁴⁸.

En 1912 nuevamente se suscitó la cuestión cuando, tras el asesinato de Canalejas, Romanones se coloca al frente del Gobierno y en la declaración que difundió a la prensa al ascender a la Jefatura del Gobierno, exponía su intención de crear un Ministerio del Trabajo estableciendo, además, las principales líneas de la política del nuevo Departamento. A continuación ofrecemos algunos pasajes de dicha declaración tomados del *Heraldo de Madrid* del día 30 de enero de 1913:

«Intimamente ligado con el problema económico y financiero está el de las reformas sociales que el Gobierno, además de aquellas soluciones que conduzcan a un abaratamiento de la vida, se propone continuar con vigor. Para abarcarlo en toda su extensión se procederá a crear un ministerio del Trabajo que asuma, coordine y amplíe los distintos servicios de la Administración pública relacionados con los problemas y cuestiones que el propio nombre de aquél indica. A dicho ministerio quedará afecto el Instituto de Reformas Sociales, cuya cooperación ha sido y seguirá siendo inestimable, y los demás organismos análogos, cuya función se encamina a mejorar la condición de las clases proletarias y apresurar la formación de aquel nuevo derecho que los grandes problemas planteados por la civilización contemporánea en la vida social hacen necesario y urgente.

Así, con ello, las cuestiones relativas al trabajo quedarían completamente apartadas del ministerio de la Gobernación (...)

El ministerio del Trabajo consagrará preferentemente atención a los siguientes extremos (...):

1.º Ley de Sindicatos obreros que defina la personalidad de las Asociaciones obreras

⁴⁸ PALACIO MORENA, *Op. cit.*, p. 100.

y, *habilitándolos para concertar contratos colectivos, normalice su acción social y elimine las luchas y conflictos suscitados exclusivamente por el reconocimiento de esa personalidad jurídica.*

2.º *Contrato de trabajo individual y colectivo.*

3.º *Medidas legislativas que aseguren la eficacia de la intervención del Estado en los grandes servicios públicos realizados por entidades concesionarias, de modo que en todos los casos de conflicto quede a salvo en interés general.*

4.º *Reorganización de la inspección del trabajo, acrecentando su eficacia como garantía suprema de la observancia de las leyes protectoras del trabajo.*

5.º *Arbitraje obligatorio, como etapa preliminar de la declaración de la huelga, con aceptación facultativa del laudo, pero garantía del incumplimiento por cualquiera de ambas partes, una vez aceptado (...).*».

A raíz de ello, en mayo de ese mismo año, Suárez Inclán, ministro de Hacienda de Romanones, presentó al Congreso un proyecto de ley de creación de un Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Sin embargo, la actuación en materia social del Gabinete Romanones fue más bien escasa en el año durante el que se mantuvo en el poder, sin que se llegara a crear el citado Ministerio.

Pero no eran los liberales los únicos que postulaban su creación. Un año antes, la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, dirigida por Eduardo Dato, incluía un artículo, seguramente con afán ejemplificador y sensibilizador, en torno a la creación del Ministerio del Trabajo de EE.UU. En dicho artículo afirmaba su autor, el congresista Williams Sulzer, que la creación del Ministerio, «evidenciaría que el Gobierno se halla dispuesto a reconocer que el trabajo merece toda la consideración, es digno de tener voz en los Consejos de Estado y de que

sus pretensiones sean desapasionadamente discutidas»⁴⁹.

Tras el breve Gobierno de Romanones, a finales de octubre de 1913 vuelven los conservadores al Gobierno. La negativa de Maura a formar Gobierno (que determinaría la escisión de los conservadores entre los *idóneos* bajo el liderazgo de Dato y los *mauristas*), hará que Dato sea nombrado Presidente. Durante esta su primera Presidencia (1913-1915) hubo de enfrentarse al estallido de la I Guerra Mundial que tan grandes consecuencias tuvo para España y que determinó nuevos rumbos para la política social. De entrada, en el tradicional discurso de la Corona con ocasión de la apertura de las Cortes surgidas de las elecciones de marzo de 1914, se volvió a suscitar la idea de crear un Ministerio del Trabajo⁵⁰. Sin embargo, cuando el nuevo Gobierno sometió el proyecto a examen del Instituto de Reformas Sociales, éste lo rechazó en su informe, aplazando su creación. Al año siguiente, el Vizconde de Eza, en una conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid, de nuevo sostenía la necesidad de un Ministerio de Trabajo⁵¹.

El agravamiento de las tensiones sociales en el contexto de la crisis que sobrevino tras

⁴⁹ W. SULZER, «El Ministerio del Trabajo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 121 (1912), pp. 549-553.

⁵⁰ «Atento mi Gobierno a los problemas económico-sociales y deseoso de emplear en ellos sus iniciativas, tras maduro examen de su oportunidad, se propone crear el Ministerio del Trabajo, para que, a la vez que organice los actuales servicios referentes a estas interesantes materias con un criterio de unidad, sea el adecuado instrumento para el estudio, preparación y aplicación de las leyes sociales, desde la formación de las estadísticas indispensables para apreciar las realidades del mundo del trabajo, hasta la inspección del cumplimiento de aquellas disposiciones; obra a que habrán de contribuir con su experiencia y celo, en los diversos órdenes de su actividad, los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión (F. SOLDEVILLA, *El año político 1914*, Madrid, 1915, p. 162).

⁵¹ «Declaraciones del Excmo. Sr. Vizconde de Eza», *El Socialista*, 2057 (1915).

la I Guerra Mundial, fue el síntoma que hizo ver a los políticos la necesidad de una actuación estatal que fuera más allá del intervencionismo científico del Instituto de Reformas Sociales. Desde 1917 España se ve sumida en un proceso de alza de precios y pérdida del poder adquisitivo de la mayor parte de la población, con el corolario del aumento de las tensiones y los conflictos sociales. El agitado panorama social plagado de motines, huelgas, crisis políticas, actos de terrorismo, cierres patronales, etc. se fue enturbiando crecientemente, agravándose a principios de 1920. La creciente complejidad de la política social y su conexión con otras áreas de la política, sobre todo la política económica y fiscal, hacían cada vez más imperioso que estuviera representada *per se* en el Consejo de Ministros. Ante esta situación, el tercer Gobierno de Dato, constituido el 5 de mayo de 1920, introdujo por primera vez en España un Ministerio del Trabajo que quedó al cargo del abogado sevillano Carlos Cañal. Con relación a ello, se ha señalado, y de hecho así lo recoge la exposición de motivos del Real Decreto de creación del Ministerio, que la conclusión de la I Guerra Mundial y el Tratado de Versalles (1919) vinieron a favorecer el surgimiento del Ministerio⁵².

Por otro lado, aunque se ha solido considerar que la creación del Ministerio fue determinante para la supresión del Instituto de Reformas Sociales cuatro años después, no parece existir unanimidad en torno a las causas de desaparición del Instituto. Para López Pena, su supresión fue causada porque «*su actividad creadora le había granjeado envidias y enemistades, y la escisión de la representación patronal y de la obrera a causa del 'control obrero' aceleró su supresión*»⁵³. Por su parte, Martín Valverde señala que aunque la idea de creación de un Ministerio del Trabajo ya había sido expuesta en diversas ocasiones, cuando realmente cobró fuerza fue con la cri-

sis de la Restauración en el contexto más amplio de la posguerra europea «*ante la evidencia de que el encauzamiento del conflicto obrero necesitaba, no intervenciones esporádicas, sino una presencia administrativa permanente, apoyada en un soporte orgánico de cierta consistencia. La necesidad de tal estructura administrativa más sólida que la existente hasta entonces era tanto mayor cuanto que la fórmula institucional diseñada entre nosotros para el encauzamiento del conflicto obrero era (...) la negociación colectiva en el marco de organismos públicos corporativos*»⁵⁴.

En opinión de Soto Carmona, la triple dependencia ministerial del Instituto de Reformas Sociales (Gobernación, Justicia y Agricultura) le hacía incurrir en múltiples ineficacias por causa del «obstruccionismo administrativo». Desde estas bases, convergieron diversos factores que acabaron por llevar a la supresión del Instituto: la oleada de conflictos sociales y laborales que siguió a la I Guerra Mundial, la utilización propagandística que realizaron los obreros del Instituto, la desconfianza patronal hacia el mismo y su propia crisis institucional. Con la creación del Ministerio del Trabajo se institucionalizó la acción del Estado no como mediador en los conflictos laborales, sino como parte, lo cual supuso la pérdida de funciones por parte del Instituto e inevitablemente su desaparición⁵⁵.

Según Carlos Arenas, el problema residió en que, en realidad, el Instituto careció de fuerza para imponerse a las Juntas locales y provinciales ante la frecuente negativa de éstas a colaborar con o a acatar sus decisiones, situación que no era sino un trasunto de la pervivencia del poder de las elites locales. En otro lugar ya nos hemos referido a la tesis

⁵² A. SOTO CARMONA, *Op. cit.*, p. 270.

⁵³ I. LÓPEZ PENA, *Op. cit.*, p. 41.

⁵⁴ A. MARTÍN VALVERDE, *Op. cit.* p. LXXV.

⁵⁵ A. SOTO CARMONA, *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*, Anthropos, 1989, p. 269.

de la «unión sagrada» propuesta por este autor en cuyo contexto se haría necesario fortalecer la posición y medios de la política social estatal con objeto de acabar con las singularidades y atomización de los mercados locales de trabajo, los dispositivos asistenciales municipales y todos los sistemas locales y particulares de relaciones laborales que iban en contra de los intereses de las grandes empresas al impedir la constitución de un auténtico mercado nacional. En este contexto, se imponía la supresión de un Instituto de Reformas Sociales instrumentalizado desde sus instancias locales, y la creación de un Ministerio de Trabajo que permitiera la centralización de las políticas públicas sociolaborales⁵⁶.

De la Villa, al explicar la creación del Ministerio, señala la necesidad de un órgano ejecutivo de la Administración central que coordinara la política social estatal y la actuación de los organismos públicos que habían ido siendo creados a lo largo del tiempo. Partiendo de ello, destaca como factores determinantes de la creación del Ministerio la necesidad de seguir el ejemplo extranjero y la posible influencia de Cañal sobre Dato. Cañal, ya había sido Ministro de Abastecimientos en el Gobierno de Sánchez Toca, si bien pocos meses después de su nombramiento dimitió por considerar que su Ministerio debía reformarse en profundidad a fin recibir un mayor contenido social⁵⁷.

⁵⁶ C. ARENAS POSADAS, *Op. cit.*, pp. 20 y 22.

⁵⁷ L.E. DE LA VILLA, «Los orígenes de la Administración Laboral en España», *Documentación Administrativa*, 131 (1969) p. 24-25. Carlos Cañal, era Doctor en Derecho y Filosofía y Letras y miembro del partido conservador. Inició su carrera política en 1903 al ser elegido diputado por Sanlúcar la Mayor (Sevilla), siendo reelegido en diversas ocasiones y llegando a ocupar la Vicepresidencia del Congreso. En 1909 fue nombrado Director General de Administración del Ministerio de la Gobernación, unidad en la que por aquel entonces se hallaba encuadrada la beneficencia. En 1917 era Fiscal del Tribunal Supremo, en 1919 ocupó la cartera de Ministro de Abastecimientos, en 1920 la de Trabajo y en 1922 la de Gracia y Justicia. Desde muy pronto mostró Cañal sus

El Ministerio del Trabajo, creado por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, y a cuyo frente se colocó a Carlos Cañal⁵⁸, nació como una amalgama de instituciones y unidades ministeriales que de un modo u otro se habían venido ocupando de temas relacionados con la «cuestión social». Así, en su creación le fueron asignados el Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión; la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación; el Negociado de Trabajo de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo; el Consejo de Emigración, y el Patronato de Ingenieros y obreros pensionados en el extranjero, además de crearse su correspondiente Subsecretaría. Poco después, por Real Decreto de 29 de mayo, se estableció la estructura orgánica del nuevo Departamento ministerial.

inquietudes de corte social, y así en 1903 escribió un estudio sobre los métodos para erradicar la mendicidad en Sevilla, fundando asimismo la Asociación Sevillana de la Caridad. En 1917, siendo Fiscal del Supremo, firmó la Memoria de apertura del nuevo año judicial en la que evidencia sus preocupaciones sociales en frases del siguiente tenor: «hay, cuando menos, que continuar con ánimo resuelto la elaboración de leyes que regulen todo lo referente a las relaciones entre el capital y el trabajo», o «la base de toda legislación obrera habrá de ser una ley sobre el contrato de trabajo» (v. C. CAÑAL MIGOLLA, *Memoria elevada al Gobierno de S.M. en la solemne apertura de los tribunales el día 15 de septiembre de 1917*, p. XXV-ss.).

⁵⁸ Cañal permaneció en el cargo hasta el 13 de marzo de 1921. Durante su ministerio, las tensiones sociales fueron en aumento, menudeando los conflictos laborales, especialmente en Cataluña, y los actos de terrorismo. Precisamente en este agitado clima social, se produce en marzo de 1921 el asesinato del Presidente del Gobierno, Eduardo Dato, en Madrid. Con ello se abre una crisis política que lleva a la formación de un nuevo Gobierno bajo la Presidencia de Manuel Allendesalazar, el 12 de marzo, en el que queda como Ministro de Trabajo otro afecto a Dato, Sanz Escartín. Sin embargo, poco había de permanecer éste en el cargo pues, una nueva crisis generada esta vez por el desastre de la intervención militar en Marruecos, determinaría la formación de un nuevo Gobierno el 13 de agosto presidido por Antonio Maura, quedando al frente del Ministerio, Leopoldo Matos.

Con relación a la evolución de la estructura organizativa del nuevo Ministerio durante sus primeros tiempos, se pueden advertir dos rasgos principales: 1º su progresivo desarrollo en cuanto al número de órganos y unidades al existir cada vez más problemas que resolver y operarse un proceso de creciente fragmentación de los mismos, y 2º) que en esta etapa subsiste cierta confusión o timidez sobre el lugar que debía ocupar la política social, y por ello es frecuente que en la denominación del Ministerio la rúbrica Trabajo aparezca asociada a otras como Comercio, Agricultura, Industria, Justicia, etc.

5. LAS RELACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO CON EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Pero, ¿por qué surge el Ministerio del Trabajo con retraso en comparación con los principales países occidentales? ¿Hasta qué punto el Instituto de Reformas Sociales demoró tal surgimiento? ¿Fue realmente el Ministerio el culpable de la desaparición del Instituto?

Las relaciones entre el Instituto y el Ministerio se han valorado de dos formas distintas. De un lado Palacio Morena estima que la desaparición de dicho organismo forma parte de un proceso de involución marcado, entre otros fenómenos, por un auge de la burocracia administrativa de la que precisamente forma parte la creación del Ministerio del Trabajo, un proceso que, en todo caso, ya estaría presente en la reforma del Instituto de 1919. De este modo, a medida que se fue organizando el Ministerio, el Instituto fue perdiendo atribuciones, siendo gradualmente marginado por el Gobierno y menudeando los conflictos de competencias entre ambas instituciones. A agravar la situación contribuyó igualmente la campaña de rechazo hacia el Instituto por parte de la patronal que lo consideraba un organismo falto de eficacia y contrario a sus intereses, en tanto que los socialistas pugna-

ron por mantener el Instituto por la necesidad que tenían de una plataforma en la que sustentar su peso sindical y político⁵⁹. En contrapartida, otros autores (Gonzalez-Rothvoss, De la Villa), achacan a las resistencias del Instituto las iniciales dificultades que tuvo el Ministerio para afianzarse, y llegan a hablar de posición subordinada de éste con relación al Instituto; una subordinación que no se superará hasta la Dictadura de Primo de Rivera al suprimirse el Instituto de Reformas Sociales. Así, los cuatro años que median entre el nacimiento del Ministerio en 1920 y la desaparición del Instituto de Reformas Sociales en 1924, pueden calificarse de fase de asentamiento del nuevo Ministerio.

Si atendemos a todo ello, hemos de convenir que el perfil de las relaciones entre ambas instituciones resulta cuando menos difuso, de ahí

⁵⁹ Refiriéndose a la reforma de que fue objeto el Instituto en 1919 dice PALACIO MORENA: «... en la reforma de 1919 parece superponerse a la participación de los protagonistas directos de los problemas sociales una excesiva confianza en el intervencionismo burocrático. En vez de una oferta de servicios que busca integrar y poner de acuerdo a patronos y obreros, se adivina un cierto paternalismo que confía en encontrar consenso para la imposición de fórmulas o soluciones preestablecidas (...). La crisis social y política de 1917 se hace mas profunda al finalizar la primera guerra mundial, aumentando notablemente el grado de tensión y la conflictividad social. Ante esta situación, la incapacidad y anhelos de un cuerpo social más complejo y fragmentado desemboca en un repliegue político e institucional...» (PALACIO MORENA, *La institucionalización...*, p. 100). Y más adelante señala que tras la integración del Instituto en el Ministerio, «se ocultan transformaciones de fondo en el papel social asignado al Instituto (...) La misma reforma de 1919 nace marcada por un ambiente de crisis social y de involución política. La creación del Ministerio de Trabajo, además de responder a una necesidad de unificar servicios sociales dispersos por varios Ministerios y dotarlos de mayor coherencia y eficacia, es un reflejo de la tendencia absorbente de la Administración Central (...) Se acaba imponiendo (...) una orientación crecientemente burocrática» (p. 107). En cuanto a la involución, el autor señala expresamente «los rasgos involucionistas que rodean el nacimiento del Ministerio de Trabajo» (p.110) Para las actitudes de la patronal y las organizaciones obreras véanse pp. 110-120.

J.I. PALACIO MORENA, *La institucionalización...*, p. 124.

la conveniencia de repasarlas desde sus inicios. En este sentido, la primera huella que nos pone al tanto de las relaciones entre ambas instituciones proviene de una etapa anterior a la existencia del propio Ministerio. En concreto nos referimos al informe encargado al Instituto en 1914 por el Gobierno Dato sobre la creación de un Ministerio del Trabajo. El informe⁶⁰, voluminoso (cerca de 300 páginas), comienza reproduciendo la orden de Eduardo Dato dirigida al Presidente del Instituto de Reformas Sociales para que procediera a estudiar un proyecto de creación de un Ministerio del Trabajo. La orden, breve, y fechada en 2 de abril de 1914 dice así: «Deseo el Gobierno de mi presidencia de prestar toda atención a los problemas económico-sociales preponderantes en la época presente, proyecta someter a las Cortes la creación de un Ministerio de Trabajo que, como órgano adecuado, estudie, proponga y ejecute las disposiciones legales correspondientes a tan interesantes materias. Como base de esta labor, tiene acopiados numerosos elementos; pero considerando la especial finalidad del Instituto de Reformas Sociales y la competencia, aptitud y merecimientos de esa entidad, aquilatados por los valiosísimos servicios que desde su constitución viene prestando, estimo de excepcional importancia conocer la opinión de esa Corporación acerca del indicado proyecto, a cuyo fin intereso a V.S. se sirva facilitar a esta Presidencia, con la urgencia posible, los informes que, sobre el alcance, atribuciones y funcionamiento del Ministerio de Trabajo, juzgue el Instituto de Reformas Sociales convenientes para su examen y consideración al formalizar el proyecto de referencia». Obsérvese, ya de entrada, que las funciones que el Gobierno propone para el nuevo Departamento coinciden plenamente con las que hasta entonces había venido cumpliendo el Instituto: estudio, propuesta y ejecución de la legislación sociolaboral.

⁶⁰ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *El Ministerio del Trabajo: informe de la ponencia, antecedentes, legislación extranjera*, Madrid, 1914.

El informe traza los antecedentes extranjeros y nacionales del futuro Ministerio⁶¹ siendo aquí donde, tras recordar que corresponde a Francia la primera intención de creación de un Departamento ministerial laboral (en concreto a Louis Blanc quien en 1848 concibió la creación de un Ministerio del Progreso y del Trabajo), desvela una de las posibles razones por las cuales la creación de un Ministerio laboral resultaba todavía una iniciativa «sospechosa» por cuanto aunque «*pacificadora (...) era radicalmente socialista*», de modo que «*pasó mucho tiempo antes de que los Estados se decidiesen a organizar los servicios concernientes al trabajo y a los trabajadores, y no ya con la misma idea y extensión propuestas en 1848, sino en esfera mucho más modesta, y sin reconocer el derecho al trabajo como una pretensión exigible en la esfera pública, debidamente satisfecha con instituciones adecuadas*». Surgen como alternativa las Oficinas del Trabajo con la misión de estudiar, preparar, difundir y aplicar la legislación obrera a partir de la recopilación de estadísticas sociales. En cuanto a la creación de Ministerios especializados en cuestiones laborales o sociales, bien con carácter sustantivo, bien asociados a otras áreas de acción gubernamental, en especial las económicas, el informe nos pone al corriente de los países que a la altura de 1914 contaban con un Ministerio de Trabajo: Bélgica cuyo Ministerio se fundó en 1894, Estados Unidos y Nueva Zelanda en 1903, Francia en 1906, Canadá en 1909 y Noruega en 1913. Con posterioridad, en concreto en 1916, fueron Italia y Portugal los que se dotaron de su Ministerio de Trabajo. De todo ello extrae la conclusión de que «*la creación de los Ministerios o de los organismos centrales destinados al gobierno y administración del trabajo, como servicio público, ha sido precedida, en los diversos países, de períodos más o menos largos, durante los cuales se han ido desarrollando aquellos organismos, casi siempre como*

⁶¹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Op. cit.*, pp. VII-XV.

dependencias de otros departamentos: Oficinas técnicas de diversa índole, a lado de Consejos o Juntas consultivas y auxiliares de las tareas de preparación legislativa, de informaciones y de estadística, de Consejos o Comisiones de conciliación y de arbitraje, y de servicios de inspección, definiéndose poco a poco, y bajo el influjo de la creciente importancia de las cuestiones sociales, la necesidad de una organización administrativa diferenciada y sustantiva». En este proceso también participa España, primero a través de la Comisión de Reformas Sociales y las diversas unidades que se crearon con competencias sociales en algunos Ministerios, y luego con el Instituto de Reformas Sociales.

Partiendo de la necesidad de mantener y afianzar la intervención social del Estado, señala el informe que nada tenía de extraño que el Gobierno planteara la oportunidad de reorganizar los servicios relacionados con la reforma social y que, siguiendo el ejemplo de otros países, pretendiera crear un Ministerio especial. Sin embargo, a pesar de que por estas palabras el Instituto pareciera favorable a la creación de un Ministerio del Trabajo, en las páginas posteriores del informe esta impresión se desvanece al afirmarse que *«el desarrollo alcanzado hasta ahora por los servicios de carácter social no exige, ni justificaría, la inmediata creación de un Ministerio especial de Trabajo, dedicado única y exclusivamente a la gestión político-administrativa de los intereses con el trabajo relacionados, en el respecto que supone su consideración desde el punto de vista de la acción intervencionista y social del Estado».* Al final, el Instituto aboga por una solución transitoria, muy propia de su tradicional estrategia dilatoria señalada por Martín Valverde⁶² (el propio informe la define como «solución etapa transitoria para crear en su día el Ministerio especial del Trabajo o de Reformas Sociales») consistente en integrar todos los servicios y organismos

de carácter social que relaciona en el informe en una gran Sección del Trabajo y Acción Social dentro del Ministerio de Comercio e Industria que a la sazón adoptaría la denominación de Ministerio de Comercio, Industria y Trabajo⁶³.

A pesar de todo, finalmente el Ministerio del Trabajo fue creado algunos años más tarde. Una vez establecido, y aunque con carácter inmediato no se produjera la supresión del Instituto, los estudiosos parecen descubrir un patrón de relaciones conflictivas entre ambos organismos, en contraste con las buenas relaciones que supo mantener el Instituto Nacional de Previsión con el Ministerio. Sin embargo, a nuestro juicio no son las posiblemente malas relaciones entre ambos organismos la causa de la supresión del Instituto, y, en cierto modo, la labor de éste favoreció el desarrollo del Ministerio del Trabajo. En este sentido nos parece muy sugerente el concepto de «héroe del repliegue» de Enzensberger⁶⁴.

⁶³ El informe también se aplica a defender la permanencia del Instituto y fortalecer su posición en la nueva organización administrativa que propone. En este sentido, reitera la *«necesidad de sustraer a las variables influencias de la política y a la acción exclusivista del espíritu de partido la elaboración y la aplicación de la legislación social»* (p. XLI) que constituía desde sus inicios la imagen de marca del Instituto, y reafirma la estrategia del intervencionismo científico (*«el carácter técnico que necesariamente tiene la preparación de la reforma legislativa, en sus dos operaciones esenciales de información científica y de información de hechos –estadística- y la aplicación de esa legislación»* p. XLI) así como el modelo corporativo a fin de que *«inspirase confianza a los elementos patronales y obreros»* (XLI). Todo ello debía ser, a juicio del Informe, trasladado al nuevo Ministerio (*«al crearse el nuevo Ministerio, parece, pues, que debe utilizarse íntegramente el Instituto con la fuerza que supone la cohesión de sus elementos y la práctica de diez años de labor, merced a la cual se ha ido concretando un conjunto orgánico que sería desacertado disolver o aniquilar»*, p. XLIII).

⁶⁴ H.M. ENZENSBERGER, «Los héroes del repliegue: esbozo para una moral política del desmantelamiento», en *Zigzag*, Anagrama, 1999, p. 55-62. Como dijo SANCHEZ AGESTA, *«la gran paradoja de esta institución es que, al llegar a esta meta que la propia institución informó como un proyecto, la creación de un Ministerio de Traba-*

⁶² A. MARTÍN VALVERDE, *Op. cit.*, p. CVIII.

Con arreglo al mismo, cabría sostener que el éxito del Instituto radicaba, en última instancia, en hacer de la cuestión social un problema público y, por tanto, en consolidar una política pública *ad hoc*. Un éxito que, en definitiva, comportaba su propia desaparición y la creación de un organismo ministerial. De hecho, en el informe de 1914 el Instituto ya lo parecía presentir al afirmarse que «*actualmente, aun cuando el Instituto de Reformas Sociales ha realizado una amplia labor, desarrollando para ello una bien modesta organización, no podía ni puede estimarse como la última etapa en el proceso que sigue la formación del servicio público del trabajo y de la reforma social*». Desde esta perspectiva del repliegue, el surgimiento del Ministerio del Trabajo no es tanto una causa de la desaparición del Instituto de Reformas Sociales, como una consecuencia de su éxito, lo cual no obsta para que el Instituto se resistiese a desaparecer.

Uno de los principales hombres del Instituto, Adolfo Posada, más que achacar la desaparición del mismo al nuevo Departamento ministerial, responsabiliza al último presidente del Instituto, Eduardo Sanz Escartín⁶⁵, que entre marzo y agosto de 1921 desempeñó el cargo de Ministro de Trabajo. Los estudiosos señalan que la época dorada del Instituto coincidió con la Presidencia de Gumersindo de Azcárate (1904-1917) y que sus sucesores en el cargo, el Vizconde de Eza y, sobre todo, Sanz Escartín, no supieron o no pudieron mantener el prestigio y la fuerza de la institución, como tampoco salir al paso de la politización de que estaba siendo objeto por parte de la representación obrera ni del desinterés de la patronal. Desde estos presupuestos, la creación del Ministerio resultaba totalmente

jo, fue absorbida con todos sus servicios por ese Ministerio. « (L. SÁNCHEZ AGESTA, «Orígenes de la política social en la España de la Restauración», *Revista de Derecho Político*, 8 (1981), p.19).

⁶⁵ A. POSADA, *Fragments de mis memorias*, Universidad de Oviedo, 1983, p. 312.

lógica ante los signos de agotamiento que estaba dando el Instituto. El mismo Posada apunta que la creación del Ministerio vino en realidad a acentuar una crisis en la que el Instituto ya se hallaba instalado desde hacía algún tiempo⁶⁶. Otra cuestión es identificar los acontecimientos concretos que determinaron la supresión del Instituto y que Martín Valverde, remitiéndose a noticias del propio Adolfo Posada, descubre en las discrepancias entre el Gobierno y el Instituto a propósito de la regulación del contrato de trabajo⁶⁷. A su vez, López Pena destaca que en sus años posteriores, el Instituto llegó a adquirir mala prensa (fue por aquel entonces cuando empezó a ser denominado irónicamente Instituto de Molestias Sociales), lo que llevó al Gobierno a decretar su supresión⁶⁸.

Además de su éxito en cuanto a la naturalización de la «cuestión social», la labor del

⁶⁶ A. POSADA, «Recordando...», p. 126.

⁶⁷ A. MARTÍN VALVERDE, *Op. cit.*, p. LXXIII, nota 117, y cita la obra de POSADA, *Fragments de mis memorias*, pp.311-312.

⁶⁸ LÓPEZ PENA, *Op. cit.*, p. 43. JOSEFINA CUESTA destaca las presiones y la crítica de la «oligarquía dominante» en torno al Instituto de Reformas Sociales, en especial de la patronal catalana, durante la etapa de la posguerra europea: «*el segundo congreso de la Confederación Patronal Española lanzó fuertes ataques a este Instituto, planteando la necesidad de su supresión o, en todo caso, de la formación de institutos regionales (...). La respuesta no se hizo esperar. Las peticiones patronales, formuladas en septiembre, se traducían inmediatamente en el Real Decreto de octubre de 1919 con la reorganización del Instituto de Reformas Sociales (...). El Instituto de Reformas Sociales se debilita*» (J. CUESTA BUSTILLO, *Op. cit.*, p. 81). Y en nota a pie de página: «*la crisis y crítica del Instituto de Reformas Sociales, estimulada en 1919 y que se extiende hasta 1924, en que se consuma su desaparición, tiene algo más que explicaciones organizativas. La presión patronal, especialmente fuerte en la posguerra, se alza vencedora con la dictadura*». DEL REY REGUILLO, por su parte, matiza la oposición patronal a la reforma social al advertirla marcada por la falta de una posición común con organizaciones incluso favorables al Instituto de Reformas Sociales (v. F. DEL REY REGUILLO, *Propietarios y patronos: la política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 447).

Instituto tuvo otras repercusiones positivas para el desarrollo de la Administración socio-laboral. Así, creemos que no se ha hecho el debido hincapié en su aportación a lo que podríamos denominar «profesionalización» de la Administración. La incorporación al Instituto de un equipo de profesores universitarios dio un tono científico a la actividad diaria del organismo. En su quehacer cotidiano, los hombres del Instituto se acostumbraron a una forma de trabajo basada en el manejo de información, la recopilación de datos estadísticos, la utilización de bibliografía y documentación, etc., que luego pasaría al Ministerio toda vez que una parte muy importante del personal del Instituto pasó a integrarse en el Ministerio desde 1920. De hecho, en los diferentes organigramas ministeriales aparecen diversos hombres del Instituto ocupando en algunos casos cargos de responsabilidad en el nuevo departamento. Entre ellos cabe citar, por ejemplo a Julio Puyol, que de Secretario del Instituto pasó a ser Jefe de la Sección de Reformas Sociales del Ministerio, a Ricardo Oyuelos que ocupó el cargo de Oficial Mayor, a Alvaro López Núñez, a Leopoldo Palacios Morini, a Constancio Bernaldo de Quirós, a Pedro Sangro y Ros de Olano que llegaría a ser ministro de Trabajo, a Práxedes Zancada, Juan Uña Sartou o León Martín Granizo por citar a los más conocidos. En todo caso, según González Rothvoss fue Eduardo Aunós, el ministro de Trabajo de la Dictadura de Primo de Rivera, quien más se distinguió en ello⁶⁹.

El nuevo Ministerio, según indica el propio González Rothvoss⁷⁰, hubo de atravesar una

⁶⁹ En la Real Orden de 16 de junio de 1924 (*Gaceta* del 20 de junio) se relaciona el personal del Instituto de Reformas Sociales que pasa a integrarse en el Ministerio. Según dicho autor, Aunós «*infunde nueva vida al Ministerio al incorporar al mismo un centenar de funcionarios del Instituto, altamente conceptuados en el dominio social*», GONZÁLEZ ROTHVOSS, *La política laboral de los ministros españoles de trabajo*, Salamanca, 1968t, p. 6.

⁷⁰ M. GONZÁLEZ ROTHVOSS, *Op. cit.*, pp. 5-6.

etapa inicial en la que quedó a la sombra del Instituto quedando su misión reducida, poco más o menos, a «*conferir jerarquía administrativa a las propuestas de este organismo*», continuando en este papel «segundón» hasta que se hiciera cargo del Ministerio Eduardo Aunós ya bajo la Dictadura primorriverista. La propia Memoria plurianual del Ministerio de 1932 se refiere a ese papel secundario durante los primeros tiempos⁷¹. Finalmente tuvo que ser la Dictadura la que disolviendo el Instituto permitiera el despegue del Ministerio.

Pero las dificultades entre las que hubo de desenvolverse el Ministerio durante sus primeros años no sólo se derivaban de sus relaciones con el Instituto, sino asimismo de su posición con respecto a otros Ministerios de mayor tradición. Además, el agitado panorama de los primeros años de la década de los veinte derivó en un carrusel de cambios de Gobierno que determinaron una rápida sucesión de ministros de Trabajo. De hecho, la permanencia de diez meses en el cargo del primer ministro, Carlos Cañal, constituye un período prolongado en comparación con la mayor parte de los ministros que se suceden desde 1921 a 1939. Hasta el advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera y el ministerio de Eduardo Aunós, los ministros de trabajo fueron los siguientes: Carlos Cañal (8 de mayo de 1920 a 13 de marzo de 1921), Eduardo Sanz Escartín (13 de marzo de 1921 a 19 agosto de 1921), Leopoldo Matos (19 agosto de 1921 a 8 de marzo de 1922), Abilio Calderón (de 8 de marzo de 1922 a 7 de diciembre de 1922), Joaquín Chapaprieta (7 de diciembre de 1923 a 5 de septiembre de 1923) y Luis Armiñán (5 a 15 de septiembre de 1923)⁷².

⁷¹ MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Labor realizada desde la proclamación de la República hasta el 8 de septiembre de 1932*, Madrid, p. 16.

⁷² Algo parecido sucedió con la propia denominación del Ministerio, que en 1922 cambió su nombre original de Ministerio del Trabajo por la de Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Con posterioridad se irán sucediendo cambios de denominación: Ministerio de

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos intentado desvelar las causas que motivaron el surgimiento del Ministerio del Trabajo en el año de 1920, una fecha algo tardía con relación a la mayoría de los países avanzados de la época. Para ello, hemos pasado revista a los orígenes de la reforma social que, entre otras consecuencias, supuso la puesta en marcha de la Administración sociolaboral que entre 1903 y 1920 tuvo su eje en el Instituto de Reformas Sociales.

Desde nuestro punto de vista, tanto la opción por una Administración social peculiar con centro en el Instituto, como el rechazo a crear un Ministerio de Trabajo, han de interpretarse a la luz de la influencia de los reformadores krausistas que Moret en 1883 y Canalejas en 1902 habían captado para colaborar en la acción gubernamental. A la política social de signo armónico, científico y concertador que promovían los krausistas no se adaptaba la formulación institucionalizadora de un Ministerio de Trabajo, cuya actuación se basaba en moldes burocráticos y centralizadores. De hecho, el proyecto de Instituto del Trabajo declara expresamente su rechazo a la alternativa ministerial. El Instituto de Reformas Sociales, nacido en 1903, va a participar del mismo espíritu krausista y, llegado el momento, se va a mostrar contrario a la creación de un Ministerio del Trabajo. Se ha solido considerar que la creación del Ministerio en 1920 representaba un ataque directo a la pervivencia del Instituto, de ahí que las relaciones que ambas instituciones mantuvieron entre 1920 y 1924 hayan sido interpretadas en clave conflictiva. Por nues-

Trabajo y Previsión (1928), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1933), Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión (1934), Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad (1935), Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión (1936), nuevamente Ministerio de Trabajo y Previsión (1937) y, en el mismo año, Ministerio de Trabajo y Asistencia Social y, por fin, Ministerio de Trabajo en 1939.

tra parte, sin pretender negar la existencia de desencuentros entre ambos organismos, consideramos que la supresión del Instituto no tuvo tanto que ver con la aparición del Ministerio como con el agotamiento del modelo de intervencionismo científico que representaba. Dicho agotamiento empezó a emerger a partir de 1917, año del fallecimiento de su presidente Gumersindo de Azcárate, y se combinó con la crisis socioeconómica que azotó a España tras la I Guerra Mundial. Si bien el propio Azcárate había pensado en Eza como su sucesor al frente del Instituto, la pervivencia de la orientación krausista del Instituto sólo podía quedar asegurada por otro Presidente del mismo ideario. Por otro lado, había sido el liderazgo personal de Azcárate lo que, en última instancia, había posibilitado la convivencia entre las diversas ideologías que se dieron cita en el Instituto (krausistas, católico-sociales, conservadores, liberales, socialistas), tanto en su estructura representativa como en su estructura burocrática. Al faltar Azcárate, el Instituto pluralista no pudo mantener su unidad de acción frente a la nueva envergadura que empezaron a adquirir los problemas sociales, empezando a manifestarse las disensiones entre las representaciones obrera y patronal. Ante esta situación, el Estado empezó a atisbar la necesidad de un recambio y un nuevo modelo de intervención.

Pero por encima de estos y otros factores que condujeron al Instituto a la crisis, planea una explicación de mayor alcance. En este sentido, utilizamos la imagen del «héroe del repliegue» propuesta por el ensayista germano Enzensberger. Para este autor, el destino de dichos héroes viene marcado por su misión de desmantelamiento de aquello de cuya supervivencia o permanencia depende su propia supervivencia. En este sentido, lo paradójico del éxito de la política de reforma social promovida por el Instituto de Reformas Sociales era que la «cuestión social» cobrara carta de naturaleza y fuera incorporada con carácter permanente a la agenda política de los

Gobiernos lo cual, inevitablemente, conducía a la desaparición del Instituto. La reforma social resulta, así, una noción con fecha de caducidad que, llegado el momento, debía ser sustituida por una política pública sostenida bajo la competencia directa del Gobierno.

Con objeto de poder desvelar hasta qué punto la reforma social alcanzó su propósito nos hemos detenido en rastrear las razones que llevaron a ella y marcaron su evolución en España. En ese proceso de indagación se ha pretendido recuperar al propio Estado como uno de los actores, acaso el principal, de la reforma social. Un Estado dotado de cierta autonomía con relación a las demandas de los sectores sociales más interesados, por uno u otro motivo, en la reforma social. Esto nos ha llevado a desmarcarnos de las tesis clásicas en las que el Estado actúa presionado o dirigido por sectores sociales en defensa de sus intereses, si bien no rechazamos la incorporación de esos intereses en el proceso de formulación de las políticas públicas. En última instancia, la puesta en marcha de la política reformista pudo tener que ver con el anhelo de regeneración y modernización que invadió España tras los acontecimientos de 1898 y que, en su vertiente política, obligó a los políticos comprometidos con el sistema canovista a buscar nuevas fuentes de legitimidad para el sistema de la Restauración toda vez que su preservación obligaba, en contra de los presupuestos del liberalismo clásico, a fortalecer el Estado⁷³. Una de dichas fuentes era, precisamente, la reforma social, como fueron capaces de ver, desde diferentes puntos de vista, Dato, Canalejas o Maura.

⁷³ Según GALÁN GARCÍA, «*la intervención del Estado en las relaciones laborales durante el primer tercio del siglo XX no va a ser un hecho aislado en cuanto a la acción política se refiere, sino que hay que enmarcarla en un contexto mucho más amplio de actuación estatal desde el punto de vista económico, más explícitamente fiscal, comercial e industrial*» (A. GALÁN GARCÍA, «La intervención pública en las relaciones laborales durante el primer tercio del siglo XX en España», en A. GALÁN GARCÍA (coord.), *Op. cit.*, p. 24).

En el contexto de esa política social reformista fue preciso establecer una primera Administración social, de carácter corporativo, arbitral y científico que tiene su plasmación en el Instituto de Reformas Sociales en torno al cual, y promovidos desde él, se irán desarrollando otros organismos como la Inspección del Trabajo o el Instituto Nacional de Previsión. Sin embargo, los problemas que a partir de 1917 irán aquejando al Instituto, empezando por la desaparición de Azcárate, y siguiendo por las luchas internas entre las representaciones obreras socialista y católica, el desinterés cuando no oposición de la patronal, la politización por parte de los socialistas, etc., irán precipitando su final y su sustitución por un organismo gubernamental de mayor rango: el Ministerio del Trabajo fundado en 1920 por Eduardo Dato reflejando un nuevo modelo intervencionista.

Por otro lado, se ha considerado que la propia construcción de una Administración sociolaboral, tanto en el modelo del intervencionismo científico (Instituto de Reformas Sociales) como del intervencionismo administrativo (Ministerio del Trabajo), constituye, a su vez, una formulación concreta de la política social en el convencimiento de que política (*policy*) es todo lo que los Gobiernos deciden hacer o no ante un problema público y de que la estructura de una organización forma parte de su estrategia de actuación. Como ha dicho Martín Valverde⁷⁴ la reforma social fue una vía lenta de intentar encauzar la «cuestión social» y, en todo caso, inclinada hacia la concertación y el corporativismo. En su esquema, correspondía al Estado un papel importante que, con el tiempo, fue ocupando el primer plano y que fue necesario consolidar definitivamente a partir de los años de la I Guerra Mundial con la creación de un Ministerio del Trabajo. A partir de ese momento, la suerte del Instituto aparece ligada al Ministerio. En todo caso fue una coexistencia difícil de la que se han ofrecido

⁷⁴ A. MARTÍN VALVERDE, *Op. cit.*, p. CVIII.

dos visiones opuestas. Por un lado, aquellos que consideran que el Ministerio partía de una posición débil y que, por tanto, hubo de «someterse» al Instituto. Por otro, quienes estiman que el establecimiento del Ministerio truncó la vida del Instituto. Lo que sí es

posible afirmar es que los primeros años de existencia del Ministerio del Trabajo estuvieron dominados por un proceso de búsqueda de su propia identidad (y no sólo frente al Instituto) al que la situación política existente no ayudaba precisamente.