

[202]

Esta obra es el resultado de un minucioso trabajo de investigación, laureado y editado por el Consejo Económico y Social, y cuya realización vino a coincidir con la celebración del centenario de la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903, una entidad de factura netamente *institucionista* (krausista) que será el embrión inequívoco de lo que posteriormente sería el Consejo Económico y Social de nuestros días, y heredero, a su vez, de la Comisión de Reformas Sociales creada veinte años antes, en concreto en 1883.

El Instituto de Reformas Sociales, a juicio del director de la investigación que reseñamos, Juan Ignacio Palacio Morena, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha, y experto asimismo en economía laboral y en historia social, será, por consiguiente, un pilar histórico esencial para poder *inteligir* con cierto grado de discernimiento y espíritu crítico el Estado social en España, y, sobre todo, para poder comprender su conformación y vertebración posterior a lo largo del convulsivo siglo XX. El objetivo fundamental del Instituto de Reformas Sociales, que es el punto de partida institucional del tracto narrativo de la obra, de forma muy sumaria, podría circunscribirse a los aspectos relativos al proceso de *protocolización* moderna de las relaciones entre el capital y el trabajo en nuestro país a partir de las experiencias del proceso de industrialización de los últimos ciento cincuenta años y de la extensión de la denominada “cuestión social”.

Durante el funcionamiento de esta

### ***La construcción del Estado social***

---

**Autor: Juan Ignacio Palacio Morena**  
**Editorial: CES, Madrid, 2004**  
**Páginas: 183**  
**ISBN: 84-8188-219-4**

institución, excepcionalmente innovadora y precursora de muchos patrones y medidas sociales que en la actualidad consideramos genuinos de nuestro tiempo (el Instituto de Reformas Sociales), en pleno periodo de la Restauración española, durante la crisis de los modelos económicos liberales, y coincidiendo casi con el primer cuarto del siglo XX, se sentaron las bases del Derecho laboral español y de la regulación de las relaciones laborales entre los empresarios y los trabajadores mediadas o *auspiciadas* por la Administración pública, asumiéndose o entendiéndose esta actitud dialogante como una réplica, en el ámbito de lo sociolaboral (la “cuestión social”), de la búsqueda de los nuevos equilibrios políticos y sociales que inspiraron la propia dinámica política de la Restauración. Dichos principios, precisamente, pretendían sentar las bases del Estado democrático que sólo se materializaría de forma estable, tal y como se plantea en la introducción del texto al que nos referimos, en el último cuarto del siglo XX con la apertura, desarrollo y consolidación de un fructífero proceso constituyente basado en el consenso y formalmente concebido a través del texto constitucional de 1978.

El tema de la denominada “cuestión social” en España, tras el notorio fracaso de sexenio liberal, preludeo inmediato del periodo de la Restauración, es planteado en un marco político netamente estable, el propio y característico de la Restauración, pero con ciertos condicionantes originados por la debilidad del Estado y por la falta de un sistema de participación política efectiva que

venían a limitar de forma clara las funciones de una institución como la mencionada en el ámbito de la consolidación democrática de nuestro país a través de principios modernos de calado social.

Las relaciones laborales en nuestro país, antes de 1900, no tenían un marco legislativo específico, por supuesto no tenían el sesgo tuitivo (que no paternalista) actual, y se regían básicamente por el derecho común. Ante esta situación, el Instituto de Reformas Sociales supuso realmente una experiencia pionera en Europa en el ámbito de la asunción de las relaciones entre las empresas y los trabajadores, planteando instrumentos de carácter jurídico y social claramente innovadores en el contexto europeo de referencia. Este enfoque *institucionista*, sin lugar a dudas, permitiría *actualizar* y *contextualizar* los valores y principios democráticos y participativos en un país con un Estado claramente debilitado y una sociedad débilmente vertebrada a través de mecanismos sociales informales como el caciquismo.

No obstante, la labor del Instituto de Reformas Sociales, estrechamente vinculada al asesoramiento en el proceso de elaboración de leyes sociales, a la concienciación de la necesidad de reformas sociales acordes con las nuevas escalas productivas, etcétera, se encontró con ciertas restricciones en su ámbito de funcionamiento, especialmente las relacionadas con la cuestión del asociacionismo, tanto desde el punto de vista empresarial o patronal, como desde el punto de vista obrero, en un país que no estaba realmente preparado para asumirlo con todas sus

[204]

premisas, y tampoco, subsecuentemente, con todas sus consecuencias y derivaciones. Las razones de este hecho pueden resultar obvias. Entre otros motivos, podríamos aludir al débil proceso de industrialización de nuestro país, a su poco peso político y económico en el contexto internacional del periodo prebélico (Primera Guerra Mundial), a la dinámica perversa y pactada de cambio sistemático de gobierno durante la Restauración, basada de forma espuria en estrategias electorales de raigambre caciquil y de voluntades *intermediadas*, así como en una falta de participación o abstinencia política *programada*. Y, por supuesto, también debido al propio intervencionismo/nacionalismo político imperante en España y, por supuesto, también en toda Europa, restringiendo el marco competitivo que plantearon los liberales a lo largo del siglo XIX y propiciando actitudes corporativistas que permitían una difícil aceptación de los nuevos avances sociales que estaba propugnando el Instituto de Reformas Sociales.

Estas circunstancias propiciaron un marco laboral recurrentemente conflictivo (huelgas, atentados *ludditas* o de raigambre anarquista, enfrentamientos sociales violentos...) que venía a demostrar la escasa capacidad de la economía española, así como de su *aparato* político, para asumir los cambios sociales que podría plantearse el Instituto de Reformas Sociales en el ámbito de sus funciones genéricas. La política social, entonces, como advierte el director de la investigación, adquiriría un carácter marcadamente compensatorio de la política económica, propiciando una clara *dualidad*, en

muchos casos de difícil conciliación, entre las propuestas de reforma social que planteaba el Instituto, tanto de carácter paramétrico como de carácter estructural, y las reformas reales que los distintos gobiernos estaban dispuestos a asumir en una coyuntura no especialmente propicia, salvo por el aspecto de la estabilidad política, netamente intervencionista e internacionalmente caracterizada por la búsqueda de equilibrios, en muchos casos equilibrios dinámicos, entre las distintas potencias europeas. De ahí que el Instituto de Reformas Sociales se convirtiera en una institución incómoda (sic) para los gobernantes hasta su desaparición en 1924, durante la dictadura de Primo de Rivera, tras haberse integrado en el Ministerio de trabajo creado en 1920. Precisamente, durante el periodo dictatorial, la política social quedará claramente subsumida en los objetivos de la política económica estatal elaborada por el gobierno de Primo de Rivera.

La llegada de la República se encontró con una cultura corporativista profundamente arraigada en la sociedad española que venía a limitar sus aspiraciones de rescate de las premisas y propuestas en el ámbito de la vertebración social que iría planteando de forma paulatina el Instituto de Reformas Sociales a lo largo de toda su existencia institucional (1904-1924). La Guerra Civil española, así como el posterior régimen franquista, no pudieron abortar muchos de los logros propedéuticos que introdujo el Instituto de Reformas Sociales en el ámbito de la cultura y de la regeneración democrática de nuestro país.

Este libro, a nuestro juicio, aborda

ejemplarmente, de forma clara y sencilla, el complejo proceso de la construcción del Estado social en España. Un Estado que habría que reinventar y *apuntalar* en la actualidad a tenor de los nuevos procesos a los que estamos asistiendo en nuestro tiempo: procesos migratorios masivos, globalización, generalización de las prácticas neoliberales, etcétera. De ahí la oportunidad de esta publicación del Consejo Económico y Social.

**[205]**

Francisco Joaquín Cortés García  
(Instituto de Estudios  
Socioeconómicos de Cajamar)