LA «CUESTIÓN SOCIAL» EN LA I REPÚBLICA PORTUGUESA: ALGUNOS ASPECTOS

MIRIAM HALPERN PEREIRA
CEHC/ ISCTE-IUL
mh.pereira@sapo.pt

(Recepción: 16/05/2011; Revisión: 06/07/2011; Aceptación: 15/11/2011; Publicación: 28/12/2012)

1. La huelga.—2. Tiempo para vivir: el horario de trabajo.—3. De la entreayuda al seguro social obligatorio.—4. Conclusión.—5. Abreviaturas.—6. Bibliografía

RESUMEN

A partir de las dos últimas décadas del siglo XIX y como respuesta a la cuestión social, el Estado liberal en Europa fue integrando en su práctica el papel de árbitro y asumiendo nuevas responsabilidades. El Estado de bienestar nació en un marco complejo caracterizado por el entrecruzamiento entre varios proyectos de origen patronal y estatal y las aspiraciones de las clases trabajadoras. El itinerario fue largo, sinuoso y lleno de contratiempos. El primer objetivo de este artículo es comprender la construcción ideológica y política del Estado de bienestar en Portugal, examinando la génesis de las leyes, su producción y aprobación, para contextualizarlas en la agitada coyuntura política del nuevo sistema político republicano, en perspectiva comparada. En el Portugal republicano encontramos la aparente paradoja de un sistema político que, si bien se caracterizaba por una oligarquía parlamentaria de restringida base electoral, otorgaba un conjunto creciente de derechos sociales bastante avanzados en el escenario europeo.

Palabras clave: Portugal; siglo XX; república; Estado de bienestar; cuestión social.

THE SOCIAL QUESTION IN THE PORTUGUESE FIRST REPUBLIC: SOME ASPECTS

ABSTRACT

Since the last two decades of the 19th century, the liberal state had to deal with the «social question», assuming new responsibilities and the role of an arbiter. The Welfare State was born in a complex framework where different projects, some led by the state and some by the employers, became intertwined with the working classes' aspirations. The road was long and dwindling. This article explores the making of the Welfare State in Portugal, focusing in how legislation was proposed and approved. The text takes into account that social legislation come about during a difficult political juncture such as it was the new Republican political system born in 1910 and offers a comparative perspective. Republican Portugal had an oligarchic parliamentary system with a restricted franchise, but it recognised a growing amount of social rights quite advanced in European perspective. This text explores the paradox.

Key words: Portugal; 20 century; welfare State; social question.

* * *

A partir de las dos últimas décadas del siglo XIX, y como respuesta a la emergencia de la «cuestión social», el Estado liberal europeo fue integrando en su práctica el papel de árbitro y asumiendo nuevas responsabilidades. El Estado de bienestar, hoy identificado con la izquierda política y asociado al movimiento sindical, nació en un marco complejo caracterizado por el entrecruzamiento entre varios proyectos de origen patronal y estatal, por una parte, y las aspiraciones de las clases trabajadoras, por otra. El itinerario fue largo, sinuoso y lleno de contratiempos. Al tiempo, el modelo liberal de *laisser-faire* se complementaba bien con el rechazo de la intervención del Estado por parte de los anarcosindicalistas y mutualistas del movimiento obrero. Gradualmente, de un lado y de otro, fueron haciéndose oír voces discordantes y minoritarias, que defendían la necesidad de una intervención del Estado en el dominio social y obteniendo algunos resultados (1).

El primer objetivo de este artículo es comprender esa lenta construcción ideológica y política en Portugal, procurando examinar la génesis de las leyes, su producción y aprobación, contextualizándolas en la agitada coyuntura política del nuevo sistema político republicano establecido en 1910 y poniéndolas en perspectiva comparada. La relación entre la integración política de la población y el esta-

(1) PEREIRA, MIRIAM HALPERN (2010): la génesis del concepto de Estado providencia y su aplicación en Portugal son analizadas en este estudio de forma comparada con los principales modelos de la época.

blecimiento de derechos sociales en el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX tuvo una configuración muy variable según los países. En Francia, la integración política precedió a los derechos sociales, mucho más tardíos, mientras que en Alemania sucedió justamente lo inverso. En los casos de Inglaterra, y también de España, dicha evolución fue más equilibrada. En el Portugal republicano encontramos la aparente paradoja de un sistema político que, si bien se caracterizaba por una oligarquía parlamentaria de restringida base electoral —similar a la del periodo final de la monarquía—, fue reconociendo un conjunto creciente de derechos sociales bastante avanzados en el escenario europeo. Encontrar la explicación de esta paradoja es el segundo objetivo de este artículo.

«La educación de un pueblo se hace confiriéndole los derechos públicos. Este aprende usándolos y solamente de esa forma», postulaba Sampaio Bruno antes de la revolución republicana (2). El sufragio universal fue uno de los ejes centrales de la propaganda republicana, aparentemente con razón. En agosto de 1881, en carta dirigida al Vizconde de Valmor, José Luciano de Castro afirmaba: «El Partido republicano medra asombrosamente… Llego a recelar que estemos marchando hacia una estruendosa revolución social y política. El punto está en comenzar el incendio.» Comentando el expansionismo electoral de los republicanos, decía: «La corriente hoy en todo el país es republicana… Y no solo en las grandes ciudades, sino incluso en la provincia. El ascendiente del rey es mínimo. Los partidos monárquicos [están] sin fuerza, ni prestigio. En el Palacio ha entrado el miedo... Tengo miedo de todo esto» (3).

Bajo el efecto de la ampliación del derecho de voto censitario, que comprendía desde 1878 a los alfabetizados y a todos los cabezas de familia, el cuerpo electoral había crecido considerablemente, hasta casi duplicarse. Fue la introducción de la categoría de cabezas de familia la que había permitido este aumento, que se reveló favorable a los republicanos. La multiplicación de los clubs republicanos en Lisboa, más acentuada en las barriadas industriales del este de la ciudad, prueba el apoyo de la clase obrera. Al voto de la circunscripción electoral de esta zona se debe también el primer diputado republicano elegido por Lisboa, José Elias Garcia en 1881, año en que el ya entonces diputado Rodrigues de Freitas no volvió a presentarse a las urnas, perdiendo el PRP en Oporto la representación parlamentaria alcanzada en 1878. Ante la expansión del voto republicano, la monarquía, recelosa, retiró posteriormente el derecho de voto a los cabezas de familia iletrados y con una renta inferior a 500 reales, bajando sin embargo significativamente el baremo censitario (4).

---

(2) BRUNO (1906): 145. Sampaio Bruno fue uno de los principales ideólogos republicanos, pero acabaría alejándose de la política para dedicarse exclusivamente a la filosofía, disgustado con la evolución política.

(3) Citado in ALMEIDA (1991): 174. José Luciano de Castro, fundador del partido progresista (monárquico), fue diputado, ministro y jefe de gobierno.

(4) ALMEIDA (1991): 174-177. No se ha ponderado la repercusión del final de los años 60 revolucionarios españoles en esta contradanza de la legislación electoral portuguesa, donde

Todo llevaba a creer que, contando con el apoyo de las clases populares, los partidos republicanos introducirían el sufragio universal, promesa de la época de la propaganda. La abstención había sido encarada con preocupación, habiendo surgido incluso la idea del voto obligatorio, tanto entre monárquicos como entre republicanos. Pero no. En la Constitución de 1911 se mantenía la limitación del derecho de voto a los alfabetizados, y se admitía de nuevo a los cabezas de familia, desapareciendo únicamente el criterio censitario del tiempo de la monarquía liberal. Después, en la ley electoral de 1913 se volvió a eliminar la categoría de cabeza de familia como criterio suficiente para ser elector, explicitándose ahora además el sexo masculino como condición de acceso al cuerpo electoral, ¡no fuera a aparecer otra Dra. Carolina Beatriz Ângelo a pie de urna! (5). El universo electoral se redujo de inmediato un 50%, e incluso el nivel de participación electoral descendió a niveles próximos a los anteriores a la ley de 1878. Exceptuado el año *sidonista* (1918), con sufragio universal masculino, así continuó hasta 1926, en contrapunto con la evolución general en Europa, donde se asistió durante la segunda década del siglo XX a la ampliación generalizada del sufragio, en ciertos casos extendido al sexo femenino. En España, vale la pena recordarlo, el sufragio universal masculino, que había estado vigente de forma brevísima durante la Primera República, había sido repuesto en 1890, durante la regencia de María Cristina (6).

Así, el sistema político republicano estaba condicionado por una legislación electoral según la cual tan solo un 8% de la población gozaba de plenos derechos de ciudadanía. Al tiempo, solo a partir de septiembre de 1919 el ejecutivo dispuso de derecho de disolución de las cámaras legislativas. Con todo, durante la I República fueron aprobadas propuestas legislativas bastante avanzadas en el dominio de los derechos sociales, en consonancia parcial con el movimiento obrero y mutualista, que habían adquirido un gran incremento. A pesar del restringido régimen electoral, fueron elegidos algunos diputados de origen obrero, republicanos y socialistas, que tuvieron un papel relevante en los debates y en la presentación de proyectos de ley relativos a cuestiones sociales (7). La agenda social fue objeto de discusión frecuente en el Congreso de la República.

---

acaba por imperar el rechazo hacia esta ampliación electoral, en contraste con la evolución sagastina en España.

(5) Carolina Beatriz Ângelo, médica, fue la primera mujer en empadronarse para votar en Portugal, en 1911, habiendo conseguido ganar un proceso que legalizó su inscripción en las listas de electores. Su actitud fue determinante en la explícita mención del sexo masculino en la cláusula relativa al derecho de voto en la Constitución de 1911, cuestión omitida en la ley electoral de marzo de 1911 (ESTEVES, 1998 y 2004).

(6) VILLARES (2009): 81-83, un interesante análisis de la diferencia de significado entre derecho individual y función electoral del sufragio electoral. Ver también el excelente número monográfico de *Ayer*: TUSELL (1991).

(7) Diputados del Partido Socialista: Constituyentes de 1911 - Manuel José da Silva, obrero tejedor, por Oporto; 1915 - José António Costa Júnior, médico, Oporto; 1918 - João Monteiro de Castro, por Santo Tomé, por la Liga Africana; 1919 - 4 diputados por Lisboa: Augusto Dias

La constitución de derechos sociales se desdobló en diferentes medidas tomadas a lo largo de este periodo, y que fueron cada una de ellas objeto de distintas propuestas de los varios participantes en juego, originando debates que implicaron a las cámaras legislativas y a la prensa, en relación a la cual hay que distinguir la prensa generalista, de carácter más informativo, aunque en algunos casos igualmente partidaria, y los periódicos militantes. Es esa perspectiva global en relación a cada una de las medidas tomadas la que permite comprender su génesis y la forma como los intereses en juego moldearon la redacción final del texto legal. Es lo que haré en el marco de este artículo, de forma sintética, atendiendo a tres de los temas centrales que integran la denominada «cuestión social»: el horario de trabajo, los accidentes de trabajo y los seguros sociales, empezando por un tema fundamental, el derecho de huelga.

En el debate sobre el artículo primero de la Constitución de 1911, que debería definir la República, el diputado Fernão Botto-Machado propuso designarla como «democrática», «igualitaria» y «social». Democrática porque —decía— era la «razón de ser de nuestro pueblo», igualitaria porque se había establecido el principio de igualdad, y «tanto como sea posible social, porque el socialismo está realizado hasta en las monarquías más atrasadas y nosotros no hicimos la República para parlamentaristas y presidencialistas, sino una República para todos los portugueses» (8). Su enmienda no sería aprobada.

El primer artículo de la Constitución apenas definiría el Estado como unitario, rechazadas las propuestas federativas, y la República como forma de gobierno, que el articulado subsiguiente configuraría con claridad. Pero indudablemente se deseaba difundir la imagen de igualitarismo. Veamos. Teófilo Braga, primer Presidente de la República, se desplazaba en tranvía, proyectando el símbolo de austeridad e igualitarismo de los representantes del nuevo Estado. El espejo de la sociedad había cambiado: la Casa Real en el exilio, mientras que la nobleza cortesana o le siguió los pasos o se refugió en el interior del país, como ya había hecho hacía un siglo. Los privilegios de nacimiento, fueros de nobleza y títulos aristocráticos fueron abolidos con las regalías que le eran inherentes (9). Un Senado electo sustituyó a la Cámara de Pares de la monarquía, donde se habían sentado pares de derecho junto a otros nombrados por el Rey. Los valores burgueses de trabajo y austeridad se tradujeron en un vestuario moderno de los representantes del poder político, sin el fasto de las ves-

---

da Silva, José Gregório de Almeida (contable, administrador de la fábrica de Marinha Grande, Presidente de *A Voz do Operário*), Costa Júnior, António Francisco Pereira (tipógrafo I.N.); Oporto - 2 diputados: Ladislau Batalha, Manuel José da Silva. «Socialismo» in *Enciclopédia Luso-Brasileira*; SILVA (1989): 212. Entre los diputados de origen obrero se contó también Alfredo Maria Ladeira, quien en su juventud había pertenecido al PS, pero más tarde pasó a integrar el PRP. Vino a ser funcionario del ISSOPG.

(8) D.A.N.C., 24/07/1911: 18; discursos reunidos in BOTTO-MACHADO (1929); corta biografía en VENTURA (2006): 293-322; VENTURA (2000): 232, nota larga 13.

(9) *Constituição de 1911*, artículo 3, De los Derechos y garantías individuales, apartado 3.

tiduras reales. La forma de representación del poder del Estado plasmada en los retratos de los jefes de Estado muestra el cambio radical a ese nivel: basta comparar la representación de los Presidentes de la República, obra de Columbano, con el retrato oficial de D. Carlos, de la autoría de Sousa Pinto.

Los líderes republicanos también deseaban mantener el apoyo de las clases populares, ser «social, tanto como sea posible», como defendiera Botto-Machado. Si el apoyo popular había sido esencial en la conquista del poder, se pretendía naturalmente prolongarlo para consolidar el nuevo Estado.

1. LA HUELGA

Una de las más urgentes aspiraciones del movimiento sindical era el derecho a la huelga. Si cada época tiene su forma de protesta popular, ya durante las dos décadas anteriores a la República la huelga se había tornado la alternativa «moderna» dominante, aunque continuó coexistiendo antes y después con otras formas tradicionales, como los motines contra la carestía, en ocasiones muy violentos. En una huelga simple, el interlocutor era el dueño de la empresa, pero eso podía revelarse insuficiente cuando la huelga afectaba a todo un sector industrial o a una región: en ese caso el interlocutor adecuado tendría que representar como mínimo ese mismo sector o región afectada. Ante estas situaciones surgió la necesidad de un órgano de concertación social.

Una de las primeras medidas del gobierno provisional, cuando todavía ni siquiera había transcurrido un mes desde la revolución, fue el nombramiento, el día 3 de noviembre, de una Comisión de Trabajo, la cual, mientras no se publicaba una ley de huelga, cuya libertad se reconocía desde luego, tendría la función de arbitrar y dirimir los conflictos en el seno de las empresas, esperándose que contribuyera también con propuestas de providencias que permitieran una mayor armonización de los intereses en juego. En vísperas del *5 de Outubro* ya había existido una Comisión de Trabajo, con la participación de miembros obreros y socialistas como Azedo Gneco y Ladislau Batalha, pero con funciones diferentes: crear una dirección general del trabajo y organizar un código de trabajo (10). La nueva comisión republicana se componía de cuatro trabajadores, tres comerciantes e industriales, un médico y un publicista. Tres de los trabajadores eran socialistas y el cuarto anarquista. El publicista era Emílio da Costa, también anarquista, y el médico era José Estêvão de Vasconcelos, conocido médico mutualista y miembro del PRP. Entre los industriales se contaba

(10) Sobre la Comisión de Trabajo monárquica, SILVA (1989): 222. Carta de Azedo Gneco a Alfredo Monteverde, de 19 de septiembre de 1910, quejándose de que ninguna ley prevé la gratificación de los obreros, haciendo difícil su remuneración en el seno de esta comisión. Como se sabe, los tribunales de arbitraje y conciliación no desempeñaron la función general prevista, siendo solicitada su intervención únicamente en el ámbito del trabajo doméstico terciario.

Francisco Grandela, promotor de un barrio social en Lisboa destinado a sus empleados, lo que habla bien de sus preocupaciones sociales. La actividad de esta Comisión, intensa y difícil, tuvo resultados variables (11).

Transcurrido un mes, el 6 de diciembre, el gobierno promulgó la ley de huelga, a cargo del ministro de Fomento, Brito Camacho. La huelga dejó entonces de ser un delito, revocándose el artículo 277 del Código Penal de 1866, que castigaba con penas de cárcel y multa la huelga y el *lock-out,* reconociéndose ambos. Se definen las condiciones del ejercicio del derecho de huelga, sometiéndolo a preaviso con la antelación de una semana a diez días en los sectores considerados esenciales, y penalizando la utilización de medios coercitivos en su puesta en práctica, así como la perturbación del orden público. Se excluía del ejercicio del derecho de huelga al funcionariado público y administrativo. También se legalizó el cierre patronal. Es un texto que se asemeja al promulgado un año antes en España, donde sin embargo algunos condicionamientos en los servicios esenciales y la limitación referente al funcionariado público solamente serían añadidos en 1912 (12). La despenalización había tenido lugar mucho antes en Inglaterra (1875) y en Francia (1864), siendo sustituida por diferentes formas de limitación (en Francia la huelga equivalía a la renuncia al puesto de trabajo), suprimidas en Inglaterra desde 1906, pero que persistían aún en Francia en esta época.

El movimiento sindical reaccionó vivamente contra la ley de huelga, motejándola de «decreto burla». Pasadas menos de tres semanas, 62 asociaciones obreras reunidas en la Caixa Económica Operária declararon que no respetarían esta ley y que iniciarían la propaganda contra el gobierno republicano. Entre los dirigentes sindicalistas se contaban afines al propio Partido Republicano Portugués (PRP).

El nuevo marco jurídico no impidió al movimiento huelguista adquirir una gran intensidad durante los dos primeros años de su vigencia, tanto en el medio urbano, como en los campos del sur del país. Pero a su sombra se generó un clima de conflicto no solo entre las clases trabajadoras y la patronal, sino también entre las clases trabajadoras y el Estado. La Comisión de Trabajo se había desagregado poco después de la publicación de la ley de huelga, siguiendo el primer paso dado por la dimisión de Emílio da Costa. No se constituyó ningún otro órgano de concertación social para sustituirla. Ni la Comisión de la Legislación obrera (1911-1916), ni la Comisión de Trabajo constituida en la posguerra (1917-1926) tuvieron funciones de concertación. Con frecuencia fueron los propios ministros quienes desempeñaron ese delicado papel (13). El Ministerio de Trabajo solo sería creado en 1916, y merecería que se estudiara su función

(11) Sobre esta Comisión de Trabajo, VENTURA (2000): 215-220.

(12) El texto de la ley portuguesa fue reproducido en OLIVEIRA (1972): 257-259; sobre su génesis, VENTURA (2000): 215-218. Acerca de la evolución en España y en otros países, RAMOS PÉREZ-OLIVARES (2009).

(13) CABRAL (1979): 381-382.

de concertación. Entre tanto, se tomaron medidas puntuales en tentativas dispersas de apaciguamiento ante situaciones dramáticas, como el encarcelamiento y la deportación de un gran número de detenciones de huelguistas y de deportaciones en 1912. En un solo día, el 31 de enero de ese año, hubo una huelga general de solidaridad de los obreros lisboetas con los huelguistas perseguidos en Alentejo, la Casa Sindical fue cerrada, siendo detenidos los 600 trabajadores presentes. Se desconoce la secuencia posterior, siendo improbable el encarcelamiento prolongado de la totalidad de estos hombres, aunque situaciones de este tipo fueron frecuentes durante ese periodo. En cualquier caso, el primero de mayo de 1912 Alfredo Ladeira, diputado del Partido Democrático (PD), antiguo obrero cantero, presentó una propuesta de amnistía en la Cámara de Diputados. Evocando el significado genérico de esta fecha para las clases trabajadoras y, en el caso portugués, la contribución del «proletariado» —expresión utilizada con frecuencia por Ladeira y por otros políticos en esta época— en el tiempo de la propaganda y el advenimiento de la República, Ladeira lanzó a la mesa una propuesta de saludo al «proletariado portugués», acompañada de un proyecto-ley de amnistía. Esa amnistía incluía a todos los individuos implicados en casos de huelga que hubieran sido detenidos o procesados, condenados o a espera de juicio, exceptuando a quienes hubieran atentado contra la vida humana o contra el régimen republicano. La iniciativa obtuvo el aplauso generalizado de los diputados y del propio presidente del gobierno, Augusto de Vasconcelos, presente en esa sesión. Una curiosidad: Brito Camacho (14) propuso la ampliación del saludo no solo al proletariado portugués sino también internacional, con el apoyo de una amplia mayoría de los presentes. Manuel José da Silva, antiguo obrero tejedor y diputado socialista por la circunscripción de Oporto, quiso ir más lejos en la crítica, solicitando la suspensión del decreto de diciembre de 1910 (15). Pero en eso no obtuvo el menor éxito. La ley seguiría en vigor y, con ella, las limitaciones que hemos mencionado. La huelga se consolidó como derecho político y fue ampliamente utilizado durante la I República, desapareciendo únicamente con el *Estado Novo*. El motivo más frecuente de las huelgas fueron los salarios, seguidos a gran distancia por el horario de trabajo, que constituía una bandera política internacional (16).

2. TIEMPO PARA VIVIR: EL HORARIO DE TRABAJO

No solo de pan viven la mujer y el hombre. Al tiempo para vivir que reclamaban las clases asalariadas, gran parte de los patronos contraponían la amena-

(14) Diputado del grupo moderado, miembro del partido unionista.

(15) Sobre el movimiento huelguista de esos años: OLIVEIRA MARQUES (1991): 707; sobre el movimiento sindical y las huelgas en el Alentejo: VENTURA (1976); Propuesta de A. Ladeira y debate, D.C.D, 1/05/1912; SILVA (1913): 12.

(16) Manuel Joaquim Sousa (1931), *O Sindicalismo em Portugal*, cit. en CABRAL (1979): 377.

za de una inminente ruina económica. Posiciones extremadas que explican el largo camino que hubo de ser recorrido hasta llegar a la ley de las 8 horas de trabajo. No por casualidad la fiesta del Primero de Mayo se relaciona con la aspiración fundamental para las clases trabajadoras de la época: la limitación del horario de trabajo a 8 horas y el episodio sangriento ocurrido en Chicago en 1886. Recuérdese que jornadas de trabajo de 12 a 14 horas eran habituales en aquel entonces, y que en el campo se trabajaba de sol a sol. El propio principio del descanso semanal tuvo una implantación lenta. Ante la incierta aplicación generalizada de la primera ley de 1907, el gobierno provisional decretó el descanso dominical obligatorio el 9 de enero de 1911. Sin embargo, su regulación estaba a cargo de las autoridades municipales. Incluso entonces la implantación de este principio fue variable.

En todos los países europeos, la limitación del horario de trabajo fue un proceso muy lento, comenzándose por el establecimiento de un límite máximo de 10 horas. La reducción a 8 horas, enunciada como meta deseable por la II Internacional Obrera, progresó muy lentamente en Europa. En Francia, dos de las grandes oleadas de huelgas tuvieron ese objetivo común: la de 1906, que tan solo consiguió la reducción a 10 horas de trabajo diario, y la de 1919, que no trajo ningún cambio adicional en ese dominio, saldándose con un aumento salarial. La jornada de 8 horas únicamente se alcanzaría en 1936 (17).

En Portugal, la primera propuesta parlamentaria de la ley de las 8 horas de trabajo se debe a Fernão Botto-Machado, diputado del Partido Republicano Português (PRP), ya en 1911. Este diputado, un autodidacta que llegó a ser un prestigioso fiscal, se definía a sí mismo como un republicano heterodoxo, y creo que su propuesta nunca vino a ser discutida, siendo no obstante curiosamente apoyada vivamente por el *Ateneu Comercial* de Coimbra. Pasados algunos meses, Alfredo Ladeira presentaría un proyecto de ley de limitación del horario laboral a 10 horas. Se sucedieron las propuestas, y finalmente sería aprobado el horario de 10 horas en diversos sectores en 1915, por más que su aplicación fue muy desigual, pues su regulación quedó a cargo de los ayuntamientos (18).

En el agitado contexto de posguerra, bajo fuerte presión obrera, se estipuló la jornada de 8 horas para todos los periodos de trabajo, diurno, nocturno y mixto, y todos los sectores, persistiendo no obstante la exclusión del trabajo rural y doméstico. Hay que notar que el trabajo doméstico incluía a los empleados de la hotelería y la restauración. En los bancos, casas de cambio y oficinas el horario era fijado en 7 horas. Esta ley fue promulgada a comienzos de mayo

(17) FRIDENSON (1990): 389-393.

(18) Propuesta de Fernão Botto-Machado en D.C.D., 25/07/1911: 3-9, que fue precedida por un largo preámbulo histórico sobre la legislación del trabajo en el mundo. Telegrama del *Ateneu Comercial* de Coimbra pidiendo una rápida discusión y aprobación, 24/7/1911, en A.H.P., sec. III, cj. 2. Alfredo Ladeira, Proyecto publicado en el D.G., 2ª serie, 18/11/1911: 4635. Ver también sobre el movimiento obrero y la legislación: OLIVEIRA MARQUES (1991): 209; FREIRE (2000): 83; MEDEIROS (1978): 162-175.

de 1919, convirtiéndose Portugal en el segundo país de Europa en adoptar este horario de trabajo, tras España, donde había sido aprobado un mes antes. Ambos países ni siquiera habían esperado a que la OIT adoptara esa medida, de hecho restringida al medio industrial, lo que tan solo tuvo lugar en su primer Convenio celebrado en Washington, donde fue aprobado en la reunión de noviembre de ese año, para entrar en vigor en 1921 (19).

La ley debía ser reglamentada y eso solo tendría lugar en noviembre. Este aplazamiento provocó un fuerte movimiento en dos sentidos opuestos: oposición del medio patronal y protesta obrera, sucediéndose manifestaciones en fábricas y ante el Parlamento, acompañadas de diversos artículos en la prensa de noticias y obrera (20). Además del intenso movimiento huelguista destinado a hacer aplicar el nuevo horario, cuarenta telegramas de asociaciones de trabajadores de varios puntos del país y de la Federación de las Asociaciones obreras llegaron a la Comisión de Legislación obrera los días 18 y 19 de mayo. En octubre, cuando se debatía la regulación de esta ley, una última representación de 50 asociaciones «económicas» y otra de las empresas ligadas al ferrocarril, pidieron no solo el aplazamiento del reglamento sino también la propia suspensión de la ley, habiendo encontrado un diligente portavoz en el diputado e ingeniero Aboim Inglês. Fue un debate violento, en el curso del cual el ministro Domingues dos Santos declaró que había obtenido el acuerdo previo de varias asociaciones industriales, como la de Oporto, no entendiendo su posterior cambio de actitud. El reglamento entró finalmente en vigor el 1 de noviembre (21).

Carecemos de un estudio sobre la real aplicación de esta ley de las 8 horas. Existen indicios que nos llevan a tener dudas fundamentadas en cuanto a su forma de aplicación, como por ejemplo las planteadas en el sector bancario, que fueron expresadas ante el Senado en 1922. Pero sobre todo existen indicadores de resistencias continuadas, con la connivencia del propio gobierno, como lo revela el sorprendente debate del 18 de junio de 1925, en el que el diputado

---

(19) Fuera de Europa, Nueva Zelanda había adoptado la jornada de 8 horas a mediados del siglo diecinueve, Australia en 1916, Estados Unidos lo hizo gradualmente en las primeras décadas del siglo XX.

(20) Sobre la ley de 1919: Ley de 10 de mayo de 1919, D.G., 10/05/1919, 5º Suplemento (corrige la primera versión de esta ley publicada el 7 de mayo). Nombramiento de la Comisión mixta, 7 de mayo de 1919 en D.G., 7/05/1919: 750-751; Comisión de la Legislación Obrera en A.H.P., sección VIII-B, cj. 1, 8 a) b) c): Comercio, varios telegramas de clase y ligas de varios puntos del país, 18 y 19 mayo; Construcción civil y Federación de las Asociaciones obreras, junio, entre otros; Nombramiento de la comisión para reglamentar la ley, D.G., n.º 137, 16/06/1919. Prensa en 1919: entre el mar de publicaciones, véase a título de ejemplo: *A Voz do Operário*, 22/06/1919; *A Batalha,* venía publicando noticias casi todos los días en mayo, destacan editoriales de 16/05/1919 y 18/05/1919, de Alexandre Vieira, el 21/05/1919, de César Nogueira y los días 6/06/1919, 12/06/1919, 30/08/1919; *Avante*, 18/07/1919, 30/08/1919; *O Trabalho* (Setúbal), 19/10/1919; *A República Social*, 1/11/1919; *O Combate*, 8 y 10/06/1919. También *O Século* da gran relieve a esta nueva legislación, a la posición de los diferentes grupos profesionales, dedicándoles el editorial de 19/05/1919.

(21) D.C.D., 29/10/1919: 4-10.

Maldonado de Freitas informa que el ministro de Trabajo Sampaio Maia le había prometido aprobar su propuesta de suspensión del reglamento de la ley, lo que es enteramente confirmado por este (22). Este diálogo parlamentario parece testimoniar la descomposición interna del sistema político, en este año de fin del liberalismo republicano. A principios de la década de 1930, la ley de 1919 y el descanso semanal aún constituían metas del movimiento obrero, como lo muestra la nueva ley de 1934 reguladora del horario de trabajo (23). Contradictoriamente, fue durante la década de 1930 cuando la palabra sindicato, tras treinta años de uso intenso, quedó consagrada en la ley que aniquilaba esa institución (24).

3. DE LA ENTREAYUDA AL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO

Gradualmente, se fue implantando el papel arbitral y regulador del Estado en las relaciones laborales. La protección social tradicional del Estado, muy importante, se dirigía esencialmente a la población indigente y anciana, en las áreas de la salud y de asilo, mediante la red de hospitales y de beneficencia (25). Al lado de esa esfera pública, todo un conjunto de problemas sociales continuaban perteneciendo al ámbito privado. La concepción liberal de la sociedad no preveía las situaciones generadas a lo largo del siglo XIX por la pobreza de la clase trabajadora y las consecuencias de las crisis cíclicas. La capacidad de trabajo de un individuo no garantizaba que fuera a tener trabajo y a ganar un salario, ni el salario era condición suficiente de un nivel de vida digno.

La idea de que los seguros sociales podían ayudar a encontrar una solución no fue obvia, ni tampoco aceptada con facilidad por los interlocutores sociales. Mientras que el seguro de mercancías y objetos era una operación corriente y que remontaba a siglos atrás, durante mucho tiempo los patronos y la elite política consideraron los seguros personales inmorales, aduciendo que estimulaban el ocio y la irresponsabilidad. La única excepción, habitualmente olvidada, era la remisión del servicio militar, que beneficiaba esencialmente a la elite. Dentro del contexto empresarial, entretanto fueron progresivamente creadas distintas formas privadas de compensación por medio de diferentes instituciones —guarderías, escuelas, servicios médicos o vivienda obrera—, integradas en la práctica paternalista, sin que tampoco deba olvidarse la reestructuración de la asistencia católica desde mediados del siglo diecinueve.

---

(22) D.S., 14/07/1922: 9-11; D.C.D., 18/06/1925: 17-18.

(23) PATRIARCA (1995): vol. I, 22-60; vol. II, todo el primer capítulo.

(24) Decreto 23050 de septiembre de 1933, por el cual se constituían los Sindicatos Nacionales. Este decreto reemplazaba a la ley de 1891 que había regulado hasta entonces las llamadas asociaciones de clase.

(25) LOPES (2000 y 2010); LOPES y SÁ (2008).

La práctica de los seguros sociales privados y voluntarios se inició en el seno de las asociaciones mutualistas —herederas de las tradiciones de solidaridad de las cofradías de oficios— con objetivos amplios, similares a los del futuro Estado Providencia, para facilitar el acceso a la educación y la salud y asegurar recursos futuros en caso de necesidad, por enfermedad, invalidez, vejez o desempleo, incluyendo excepcionalmente la situación específica de las mujeres, vinculada al descanso antes y después del parto. La dimensión adquirida por la red de asociaciones de socorros mutuos la convirtió en un instrumento importante en la crisis de salud pública vivida con la epidemia de gripe neumónica de 1918, habiéndoles destinado el gobierno una partida específica con ese objeto. Los republicanos apoyaron particularmente al movimiento mutualista, en el cual algunos de sus dirigentes participaban desde hacía tiempo. En este medio se cruzaban sindicalistas y hombres de diversos horizontes políticos, como el republicano José Estêvão de Vasconcelos o el socialista Manuel José da Silva. Pero el nombre indeleblemente vinculado a este movimiento fue Costa Godolfim, a quien se debe la inserción internacional del mutualismo portugués mediante su participación en los diversos congresos europeos de este movimiento.

La permeabilidad entre el mutualismo y la corriente republicana y socialista se tradujo también en la presencia de figuras de primer plano en el puesto de presidentes honorarios de los congresos y de las organizaciones mutualistas (26). En el Ministerio de Trabajo, fundado en 1916, se creó una sección mutualista y otra responsable de sus relaciones internacionales.

El primer ámbito en el que se introdujo el seguro obligatorio fue el de los accidentes de trabajo, en el que varios países, desde finales del siglo XIX, habían dado los primeros pasos. En Portugal, la ley de julio de 1913 vendría a garantizar este seguro, tras largos debates parlamentarios. La creación de un sistema más amplio de seguros sociales obligatorios data de 1919, tal como en España. Se integró en la corriente europea favorable a la imposición de la obligatoriedad del seguro social, inspirándose en las medidas de Lloyd George y en las orientaciones de la Sociedad de Naciones. El primer año de paz estuvo marcado por una fuerte agitación política y social en toda Europa; la repercusión de la revolución rusa y de países vecinos se hacía sentir cotidianamente. Portugal no fue una excepción, y las circunstancias del país durante el primer semestre de ese año fueron particularmente difíciles, con la llamada *monarquia do Norte* y la insurrección monárquica en Lisboa que siguieron al asesinato del presidente Sidónio Pais.

---

(26) En el Congreso de 1911 fueron presidentes honorarios Teófilo Braga, Brito Camacho, ministro de Fomento, Bernardino Machado, ministro de Exteriores. En 1916 el congreso abrió con la presencia del Presidente de la República y del ministro de Trabajo y de Previdencia. Afonso Costa y Barbosa de Magalhães son miembros titulares del Consejo Central de la *Federação das Associações de Socorros Mútuos* en 1915.

El sistema de seguros sociales de esta época se destinaba a las clases trabajadoras y, tal como en el caso inglés de Lloyd George, se basaba en el modelo de las asociaciones de socorros mutuos, a las cuales se ofrecía la opción de convertirse en obligatorias. En los municipios donde anteriormente no habían funcionado asociaciones libres, se constituiría una única mutualidad obligatoria. Se respetaba la diversidad de pensiones ya existentes, razón por la cual excluía a los funcionarios públicos, a las fuerzas armadas y a los trabajadores beneficiarios de esquemas privados de previdencia, organizados por la clase patronal.

El Estado delegó la administración general del sistema en el *Instituto de Seguros Sociales Obrigatórios e Previdência Geral*, que integraba las anteriores administraciones de previdencia, no participando en la financiación del sistema en sí, ni tampoco del Instituto, que sería autosuficiente.

La pujanza del movimiento mutualista explica que la legislación de 1919 sentara las bases del Estado Providencia en las mutualidades, que deberían convertirse en obligatorias. Empero, las condiciones financieras y políticas impidieron la aplicación de la legislación de 1919, que también hubo de enfrentar la hostilidad del movimiento asociativo, celoso de su autonomía. Este paquete social no generó unanimidad. Llovieron críticas particularmente vivas del mutualismo y también de la clase patronal y de las asociaciones médicas. El nuevo sistema arraigó únicamente en el dominio de los accidentes de trabajo. En la práctica, tan solo el movimiento mutualista, de ámbito privado, siguió cubriendo los otros seguros sociales (27).

4. CONCLUSIÓN

La República portuguesa instituyó un conjunto de derechos sociales que situaron a Portugal, desde un punto de vista programático y legislativo, como uno de los países más avanzados en este campo. El movimiento en favor de estos derechos sociales en otros países fue acompañado o seguido de cerca por la defensa de derechos políticos ampliados, o sea del sufragio universal, por lo menos masculino. En las dos primeras décadas del siglo XX, el sufragio universal tendió a generalizarse en Europa occidental. En Portugal, el sistema político definido en 1911 fue el de un régimen oligárquico parlamentarista, basado en el voto restringido, al que apenas una minoría de la población tenía acceso. En la

(27) Sobre el movimiento mutualista y el origen de los seguros sociales obligatorios, la legislación de 1919 y su secuencia, ver PEREIRA (2010) y bibliografía allí indicada. El problema de la vivienda obrera, cuestión social y con incidencia sanitaria, fue objeto de legislación específica sobre la construcción de barrios sociales, cuya materialización solo se concretizaría en el Estado Novo. Las leyes sobre el inquilinato, muy importantes, una primera en 1913 y la segunda también en 1919, en el paquete legislativo antes mencionado, habían entretanto venido a facilitar el acceso a la residencia urbana.

práctica, el sufragio universal, tan invocado en el periodo previo a la instauración de la República, dejó de constituir un objetivo político.

¿Cómo se explica esta aparente paradoja? Creo que la explicación reside en dos factores diferentes. El primero es que la población masculina de Lisboa y Oporto, justamente la más activa en el plano político y sindical, era en su gran mayoría alfabetizada y, por lo tanto, podía votar y ser elegida (28). El segundo factor tiene que ver con la actitud del anarcosindicalismo en relación al Estado. La nueva sociedad ideal sería construida a partir de los sindicatos y sin el Estado y desde esa perspectiva la intervención política a través del voto tenía una importancia secundaria. Este posicionamiento anarcosindicalista también habrá contribuido a la fuerte abstención de la población que gozaba del derecho de voto (29).

El circuito político cerrado, de sufragio limitado para la Cámara de Diputados y de sufragio indirecto para la Presidencia de la República, limitó fuertemente el espacio de intervención política. La libertad de expresión y de asociación permitió el desarrollo de un universo con una cierta autonomía en relación al poder político, atravesando por momentos de tensión y de enfrentamiento violento. El lenguaje de la violencia caracterizó de forma asumida la intervención política en todos los cuadrantes.

La adopción del sufragio universal masculino durante 1918 por parte de Sidonio Pais estuvo asociada a un régimen caudillista y autoritario. En realidad, el derecho de voto en esa época solo parece interesar a una de las corrientes del movimiento feminista, para quien era esencial: las leyes de la familia no habían modificado suficientemente la situación de la mujer en la sociedad y en el seno de la familia, continuando en vigor una legislación discriminatoria en el ámbito civil y penal. Ello no obstante, la *Associação da Propaganda Feminista,* resultante de una escisión minoritaria de la *Liga Republicana das Mulheres Portuguesas,* no defendía el sufragio universal. Esta asociación, presidida por Ana Castro Osório y Carolina Beatriz Ângelo, únicamente propondría el voto de la minoría de las diplomadas de educación superior y educación primaria superior

(28) OLIVEIRA MARQUES (1991): 519-520. Si se contabilizara la población de más de 7 años, aún sería más elevada la tasa de alfabetización:

Alfabetizados %

Años	Lisboa		Oporto	
	H	M	H	M
1911	62,5	56,5	58,9	39,4
1920	67,0	54,6	64,2	45,7

(29) Tan solo los socialistas, minoritarios en el movimiento obrero, criticaron repetidamente la legislación electoral, en contraste con la indiferencia de los anarcosindicalistas, como apuntó LOPES, F. FARELO (1991, pp. 412-413).

y el voto de las cabezas de familia y mujeres comerciantes alfabetizadas (30). Entre los hombres políticos que apoyaron esta propuesta, parecen haberse contado Afonso Costa, Bernardino Machado y Magalhães Lima, que no consiguieron sin embargo hacer prevalecer su posición (sigue pendiente el estudio de los debates parlamentarios a este respecto). La verdad es que el voto femenino restringido solo sería introducido por el *Estado Novo*, al lado del sufragio universal masculino, pero con un sistema electoral desvirtuado por la falta de libertades fundamentales. Incluso cuando valía la pena votar, podía ser trabado por reglas burocráticas y también policiales, que dificultaban el acceso al voto: por citar un ejemplo personal, a pesar de estar empadronada, no me fue permitido votar en las elecciones de 1958, en que el candidato de la oposición fue Humberto Delgado.

Traducción de ALBERTO PIRIS GUERRA

5. ABREVIATURAS

A.H.P.: Arquivo Histórico Parlamentar.

D.A.N.C.: Diário da Assembleia Nacional Constituinte.

D.C.D.: Diário da Câmara dos Deputados.

D.G.: Diário do Governo.

D. S.: Diário do Senado.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, PEDRO TAVARES (1991): *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel.

BOTTO-MACHADO, FERNÃO (1929): *No Parlamento*, Lisboa, Tipografia Torres.

BRUNO, SAMPAIO (1906): *Os modernos publicistas portugueses*, Oporto, Livraria Chardron.

CABRAL, MANUEL VILLAVERDE (1979): *Portugal na alvorada do século xx*, Lisboa, A Regra do Jogo.

ENCICLOPÉDIA LUSO-BRASILEIRA DE CULTURA, artículo «Socialismo» Lisboa, Editorial Verbo.

ESTEVES, JOÃO (1992): *A Liga Republicana das Mulheres Portuguesas- uma organização política e feminista* (1909-1919), Lisboa, CIDM.

(30) A.H.P., sec. III, cj. 2, sesión de 24/07/1911. ESTEVES (1998). Tal como sucedía en el medio obrero en general, por influencia anarquista, también una corriente feminista consideraba la intervención electoral irrelevante.

——— (1998): *As origens do sufragismo português. A primeira organização sufragista portuguesa: a Associação de Propaganda Feminista (1911-1918)*, Lisboa, Editorial Bizâncio.

——— (2001): «Os primórdios do feminismo na 1ªdécada do século xx», *Penélope*, 25, pp. 87-112.

——— (2004): Carolina Beatriz Ângelo, *Revista Faces de Eva. Estudos sobre a Mulher*.

FREIRE, JOÃO (2000): «A República e o movimento operário», en PINTO, ANTÓNIO COSTA; TEIXEIRA, NUNO SEVERIANO (2000), *A Primeira República entre o liberalismo e o autoritarismo*, Lisboa, Colibri.

FRIDENSON, PATRICK (1990): «La Gréve ouvrière» en JACQUES JULLIARD (org.), *L'Etat et les conflits*, volumen de André Burguière y Jacques Revel, *Histoire de France*, Paris, Seuil.

LOPES, FERNANDO FARELO (1991): «Clientelismo, "crise de participação" e deslegitimação na I República» en *Análise Social*, vol. XXVI (111), (2.°), 401-415.

LOPES, MARIA ANTÓNIA (2000): «Pobreza, assistência e política social em Portugal nos secs. XIX e XX - Perspectivas historiográficas» separata de *A Cidade e o Campo*, Centro de História da Sociedade e da Cultura, Coimbra; versión española en ESTEBAN, MARIANO (ed). *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 211-240.

LOPES, MARIA ANTÓNIA y SÁ, ISABEL DOS GUIMARÃES (2008): *História breve das misericórdias portuguesas*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MEDEIROS, FERNANDO (1978): *A sociedade e a economia portuguesa nas origens do salazarismo*, Lisboa, Regra do Jogo.

OLIVEIRA MARQUES, A. H. (coord.) (1991): *Da Monarquia para a República*, Lisboa, Presença.

OLIVEIRA, CÉSAR DE (1972): *O operariado e a república democrática de 1910-1914*, Oporto.

PATRIARCA, FÁTIMA (1995): *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, 2 vols., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

PEREIRA, MIRIAM HALPERN (2010): «As origens do Estado Providência em Portugal» en *O Gosto pela História*, Lisboa, ICS.

RAMOS PÉREZ-OLIVARES, ALFREDO (2009): «Aproximación Histórica al tratamiento de la huelga en la España preconstitucional», *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, [separata] vol. 4, Villanueva de la Cañada, Universidad Alfonso X el Sabio.

SILVA, JOAQUIM PALMINHA DA (1989): *Pequeno dicionário do movimento socialista português,* Lisboa, Fundação José Fontana.

SILVA, MANUEL JOSÉ DA (1913): *A acção socialista parlamentar em dois anos de legislatura: 1911-12 e 1912-13. Relatório apresentado ao IV Congresso Nacional do Partido Socialista Português*, Oporto, A Voz do Povo.

TUSELL, JAVIER (ed.) (1991): «El Sufragio Universal», *Ayer*, 3, Madrid, Marcial Pons.

VAQUINHAS, IRENE M. MENDES (2003): «L'historiographie sur les femmes au Portugal: le XXè siècle», en GISELA BOCK y ANNE COVA (dir.), *Écrire l'Histoire des Femmes en Europe du Sud: XIXè-XXè Siècles*, Oeiras, Celta Editora, pp. 27-48.

VENTURA, ANTÓNIO (1976): *Subsídios para a História do Sindicalismo rural no Alto Alentejo (1910-1914),* Lisboa, Seara Nova.

——— (2000): *Anarquistas, republicanos e socialistas em Portugal: as convergências possíveis (1892-1910)*, Lisboa, Edições Cosmos.

——— (2006): «Um republicano heterodoxo: Fernão Botto-Machado», *Revista de História das Ideias*, 27, Coimbra, pp. 293-322.

VILLARES, RAMÓN (2009): *Restauración y Dictadura*, vol. 7, en JOSEP FONTANA y RAMÓN VILLARES, *Historia de España*, Barcelona, Crítica / Marcial Pons.