

La estrategia del Estado para vender lotería en España: la organización de venta y sus incentivos

Resumen

Este trabajo estudia la organización de venta de lotería en España a lo largo de doscientos años de historia. Se pregunta por qué el Estado asumió el monopolio de esta gestión y cuales fueron los pilares sobre los que se asentó esta eficiente red a lo largo del tiempo. El Estado estableció desde el principio una serie de incentivos para fomentar el esfuerzo de los loteros y reducir los problemas de agencia. A medida que se consolidó el juego y aumentó su demanda por parte de la población, el Estado reformó la red de ventas para reducir su coste. Una de sus estrategias consistió en reducir su conflictividad nombrando a loteros con un coste de oportunidad muy bajo en el mercado laboral, lo que explica el incremento de la mano de obra femenina en el siglo XX.

Carlos Álvarez Nogal
Universidad Carlos III de Madrid

La estrategia del Estado para vender lotería en España: la organización de venta y sus incentivos

“De enero a enero me enriquece mi lotero”
(Refranero español)

Introducción

La lotería en España fue desde el principio un monopolio del Estado y, por tanto, la organización de su venta y distribución fue una competencia exclusivamente suya. La venta de dicha lotería la llevó a cabo una única organización, cuyo diseño y control estuvo siempre en manos del Estado.

El objetivo de este trabajo consiste en explicar la estrategia del Estado a la hora de consolidar la lotería en España y aumentar sus ingresos. Para ello estudiamos la estructura de su red de venta, los incentivos concedidos a sus agentes y su evolución histórica.

Primero explicaremos por qué el Estado decidió controlar directamente la venta de lotería, en lugar de dejar esta actividad en manos del sector privado ¿Era realmente necesaria una organización específica para llevar a cabo este trabajo? Como veremos el Estado español decidió crear y controlar dicha red desde el momento mismo del establecimiento de la lotería. En segundo lugar, nos centraremos en los problemas de agencia que surgieron al disponer de dicha red, tratando de analizar desde el punto de vista teórico, los incentivos que utilizó el Estado para hacer que sus agentes vendiesen más lotería y contribuyesen a incrementar la reputación del juego. Y en tercer lugar, analizaremos la evolución de la red de ventas a lo largo de su historia. La forma de nombrar loteros e incentivarlos cambió a medida que se consolidaba la red, pero sobre todo, a medida que crecían las ventas de lotería en España ¿Quiénes fueron y quienes podían ser Administradores de lotería y por qué? ¿Qué nuevos criterios se adaptaron y por qué?

En relación con este último punto, uno de los rasgos más llamativos de la red de venta es su proceso de feminización desde finales del siglo XIX, y especialmente en el siglo XX. De ser un oficio exclusivamente desempeñado por hombres durante décadas, se convirtió en una profesión propia de mujeres. ¿Tuvo esta mayor presencia de mujeres algo que ver con los incentivos para vender más lotería, o fue un fenómeno totalmente ajeno al juego y a su distribución?

¿Por qué controlar directamente la venta y distribución de lotería?

A lo largo de casi doscientos cincuenta años España ha tenido dos tipos distintos de lotería del Estado: “primitiva” y “moderna”¹; y entre 1812 y 1862, ambos tipos convivieron. El Estado decidió desde el principio controlar la organización de venta. No se limitó sólo a organizar y controlar el juego, gestionando sus ingresos y los premios, sino que estableció un rígido control sobre quién debía vender lotería, cuándo, cómo y dónde podía hacerlo. La primera pregunta es, por tanto, ¿por qué prefirió una gestión directa?

Existen tres posibles razones. La primera era la necesidad de controlar los ritmos del juego para que fuese viable. Además, esto era especialmente importante en el caso de la lotería “primitiva”, pues este tipo de juego exigía controlar toda la información sobre las apuestas que se realizaban antes de aceptarlas. La segunda está en relación con el objetivo de maximizar los beneficios derivados de la lotería, y una forma de hacerlo era eliminando intermediarios. Y la tercera estaría relacionada con el problema de reputación que resulta intrínseco al propio juego.

El primer motivo del Estado para controlar la venta tiene como objetivo disponer de toda la información posible sobre el consumo de lotería. Tanto sobre el volumen total, como sobre su distribución geográfica, ritmos estacionales, etc. Dicha información la tienen, aunque de forma dispersa, los vendedores de lotería, pero también puede disponer de ella fácilmente y de forma conjunta, el gestor del juego siempre que controle la emisión, distribución de los billetes de lotería y la organización encargada de vender la lotería.

Además, en el caso de la lotería “primitiva”, el Estado español necesitaba saber qué tipo de apuestas se realizaban antes de aceptarlas, para que la suerte no jugase en su contra. Con respecto a la lotería “moderna”, el equilibrio óptimo consistía en que el número de billetes de lotería ofertados se ajustase al de billetes vendidos al público, sin que sobrase ni faltase ninguno. Si la oferta superaba la demanda, el juego podía perder interés, porque la probabilidad de que el premio se lo quedase el Estado aumentaba, pues los billetes no vendidos se jugaban a su favor. El otro extremo tampoco le beneficiaba, pues si la demanda superaba a la oferta, se ampliaba el margen para que apareciesen revendedores; es decir, personas que vendían lotería aplicando un recargo sobre su valor inicial. Recargo que pagarían gustosamente aquellos jugadores que no pudiesen acceder a alguno de los billetes vendidos a través de la red de Administraciones del Estado. Ese recargo también existiría si la red de venta estuviera mal

¹ D. Box y Ruylova. *Tratado de lotería primitiva para uso de los jugadores y muy útil á los Administradores del Ramo*. Madrid, 1855. F. R. Cirugeda, *Informe sobre la lotería española*. Madrid, 1962.

diseñada, existiendo lugares donde el público no podía acceder al juego, mientras que en otros sobraban billetes.

La reventa de Lotería estaba prohibida por las leyes que regulaban el juego, pero siempre hubo revendedores y fue necesario recordar la normativa y actuar contra quienes no la respetaban². Por ejemplo, los sorteos de lotería moderna en Navidad fueron siempre un éxito ya desde mediados del siglo XIX. En el de 1857 la demanda superó tanto a la oferta que no tardaron en denunciarse muchos casos de reventa de billetes, cuyo precio llegó a alcanzar el 100% del valor facial³. Esto obligó a que el Estado se plantease aumentar la oferta de billetes y el número de administraciones. Los problemas no fueron sólo en Navidad. A principios de 1858, *El Enano* informó que muchas Administraciones se quedaban sin billetes de lotería cuatro o cinco días antes de cada sorteo⁴.

La existencia de intermediarios ilegales suponía romper el monopolio de venta, ya que una parte no controlada de los beneficios derivados del juego iba directamente a manos de particulares, aunque éste no era el único motivo para acabar con ellos. La reputación del juego también podía verse afectada. Por ejemplo, en agosto de 1856 y también en marzo de 1858 se puso de manifiesto el abuso que cometían los mozos de café, algunos ciegos y chiquillos que acosaban al público revendiendo billetes de lotería. El problema era que muchas veces se trataba de meros estafadores que vendían boletos de sorteos atrasados, perjudicando así la reputación del conjunto de la lotería⁵.

Todo lo cual obligó al Estado a realizar continuos ajustes. Era importante estimar previamente el consumo de lotería antes de poner en marcha un sorteo, y esa información la podía obtener el Estado más fácilmente si controlaba bien la red de ventas. El éxito de ese esfuerzo en ajustar oferta y demanda se puede comprobar en muchos sorteos, como el de Navidad de 1878, en el que sólo sobraron 200 de los 40.000 billetes que se pusieron a la venta⁶.

La segunda razón para organizar la venta de lotería era maximizar beneficios. Se trataba de uno de los principales objetivos de un Estado que había creado la lotería con el

² En 1877 se constató que algunos revendedores se trasladaban de unas provincias a otras para conseguir billetes. En la prensa se acusó a cuatro ciegos de haberse fugado con fondos de la administración número 1502 de Málaga, pidiendo colaboración para encontrarlos y detenerlos. *Boletín de Loterías y de Toros*, nº. 1359, 12/03/1877 y nº. 1360, 19/03/1877.

³ *El Enano*, nº 360, 19/01/1858. *El Enano*, nº 399, 19/10/1858. Advierte que posiblemente se aumentará el número de billetes de la moderna, de manera que habrá entre 32 y 35.000 números, para aliviar así la demanda creciente de lotería Moderna.

⁴ *El Enano*, nº 361, 26/01/1858.

⁵ I. Blanco. *Tratado elemental teórico-práctico de la lotería primitiva*. Madrid, 1857, p. 11. *El Enano*, nº 368, 16/03/1858.

⁶ *El Enano*, nº 1453, 29/12/1878.

objetivo fundamental de aumentar sus ingresos. Convertir la lotería en un monopolio, eliminando competidores y concentrando toda la demanda de juego en un único producto, formaba parte de las metas de esa estrategia. Controlar la red de distribución de lotería permitía no tener que compartir su éxito con un intermediario.

Gran parte de los beneficios de un comerciante proceden de la ventaja comparativa que tiene sobre sus potenciales clientes en el manejo o el acceso a cierta información sobre el producto que comercializa. El comerciante, gracias a su pericia, o a cierta tecnología que sólo él conoce, es capaz de conseguir y distribuir un producto a un precio menor del que lo conseguiría el demandante. Éste sólo está dispuesto a pagar a un intermediario cuando su coste es igual o menor del que él pagaría adquiriéndoselo directamente al productor. La ventaja del intermediario está en su capacidad y destreza para reducir los costes de transacción, transporte, etc., que siempre existen entre oferente y demandante⁷.

En el caso de la lotería, quien maneja toda la información y quien controla toda la oferta del producto es el propio Estado. Por lo tanto, no hay margen para que un agente privado lo haga mejor, o dicho de otra manera, ningún demandante de lotería va a encontrar ventajas comprando lotería a un intermediario, siempre y cuando el Estado se esfuerce por desarrollar una adecuada red de ventas. El gobierno de España se puso manos a la obra desde el principio. Por ese motivo, a los agentes encargados de vender lotería se les ha llamado siempre “Administradores”, porque en realidad se encargaban de la gestión de un bien que no era suyo, sino del Estado.

La tercera razón por la que el Estado estaría interesado en monopolizar y controlar la red de venta es la reputación. Este aspecto está relacionado con el éxito del propio juego. Para que los demandantes de lotería quieran jugar tienen que confiar en las reglas del juego. Nadie comprará lotería si piensa que va a ser engañado⁸. La probabilidad de que un jugador gane con la lotería es mínima, pero su voluntad de participar no reside en dicha probabilidad, sino en la confianza de que, para todos, esa probabilidad es la misma. Es la Suerte quien decide a quién le toca. Cualquier sospecha de que el juego está manipulado supondría el rechazo inmediato de quienes confían en el capricho ciego de la Suerte.

El Estado tiene por tanto la necesidad de velar para que la confianza del público no sólo no desaparezca, sino que se acreciente. Una parte importante de dicha reputación procede del establecimiento de unas normas claras y sencillas, y del compromiso de no cambiarlas a su

⁷ R. Coase. “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4 (1937), pp. 386-405.

⁸ C. Fabé Fernández. *La Lotería Nacional en España: Historia Instrucción de loterías*. Madrid, 1949, p. 15.

antojo y según su conveniencia. El trabajo y la imagen de quienes tienen encomendada la venta y distribución de lotería es esencial para generar esa confianza. El contacto del público con el juego es siempre a través del vendedor de lotería.

Si el Estado controla la red de ventas, puede controlar más fácilmente la reputación de sus agentes y, por tanto, la del juego. La reputación de un vendedor de lotería se sostiene porque cualquier falta sería castigada de inmediato por el público rechazando la compra de lotería, lo cual, al ser detectado por el Estado, éste castigaría al agente sustituyéndolo en su puesto por otro. En cualquier caso, la capacidad que tiene el Estado para castigar a los malos Administradores no elimina el daño que sufriría el juego en el caso de haber irregularidades. La existencia de posibles castigos es sólo un medio para conseguir la necesaria reputación, pero a veces insuficiente. Junto al castigo, el Estado está obligado también a seleccionar cuidadosamente a sus Administradores y ofrecerles continuamente incentivos para que se comporten de forma honrada y eficiente.

El hecho de que sea el Estado el que controle y venda la lotería preocupándose de cuidar la reputación del juego, no era importante sólo por su posible eficiencia a la hora de reducir el riesgo de engaño, sino sobre todo por una cuestión de imagen. Los jugadores podían esperar que siendo el juego una responsabilidad directa del Estado, cualquier anomalía sería reparada con mayor prontitud y diligencia, que si la cara visible de la lotería era una empresa privada.

Una organización propia: la red de Administraciones de lotería en España

La venta de lotería en España siempre fue una competencia exclusiva del Estado, pero no faltaron ofertas para externalizarla. Por ejemplo, en 1866 la Sociedad de Crédito Comercial ofreció encargarse de vender lotería en régimen de monopolio a cambio de un 2% de comisión, señalando que con su oferta el Tesoro se ahorraría aproximadamente dos millones de reales⁹. Años después, en el proyecto de Presupuestos de 1896-1897, volvió a contemplarse esa posibilidad, aunque lo cierto es que este tipo de propuestas nunca se materializaron¹⁰.

⁹ *El Enano*, nº 825, 17/12/1866. Esta propuesta se publicó en *La Protesta*, nº 291. El Enano no era partidario de externalizar la venta de lotería, alegando que podían producirse abusos, pero en realidad su objetivo era defender los intereses de los loteros. También había dudas sobre la imagen y reputación que tendría el juego si el Estado dejaba de ser el responsable directo de su gestión, lo cual podría influir en las ventas. *El Enano*, nº 841, 8/04/1867. La Dirección General de Lotería rechazó el proyecto y los interesados lo remitieron directamente al Gobierno.

¹⁰ J. Altabella. *La Lotería Nacional de España (1763-1963)*, Madrid, 1962, p. 121.

El primer sistema organizativo siguió el modelo napolitano, dado que tanto el juego, como su máximo responsable, José Peya, eran italianos¹¹. Dado su objetivo fiscal, el juego empezó bajo la supervisión del principal organismo recaudador, la Subsecretaría y Superintendencia de Hacienda, y continuó posteriormente siendo responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

La organización de la lotería ha abarcado siempre tres grandes campos: la gestión del juego, en el que se incluye la impresión de billetes y la celebración de sorteos; la venta de billetes y, por último, la gestión de todo el dinero que genera esta actividad. El órgano central y responsable de estas tres grandes áreas fue la Dirección General de la Lotería, y desde el principio estableció su sede en Madrid. En dicha Dirección General se situaron los cargos ejecutivos y las oficinas centrales encargadas de atender todas las funciones administrativas, técnicas y mecánicas del juego.

La distribución geográfica de los distintos puestos de venta por toda España se llevó a cabo siguiendo tres grandes criterios. Esas oficinas debían estar bien comunicadas con la Dirección General en Madrid; debían establecerse en localidades con un volumen de población importante; y debían tener acceso a alguna de las tesorerías del sistema hacendístico español, ya que serían esas oficinas de recaudación las encargadas de gestionar todo el dinero procedente del juego¹². La transferencia del dinero recaudado estuvo siempre en manos de los mismos agentes que controlaban la recaudación del resto de impuestos. Por ejemplo, durante el reinado de Carlos IV, a principios del siglo XIX, la recaudación fiscal llegaba a la Real Hacienda a través de tres cauces distintos: la Tesorería Mayor de Madrid, las Tesorerías regionales o de Ejército y el conjunto de instituciones provinciales y locales que tenían otorgadas estas competencias. Posteriormente, esas funciones las desempeñaron las Delegaciones de Hacienda en cada provincia.

A los puestos de venta de lotería se les llamó desde el principio Administraciones, aunque inicialmente, las que se encontraban en Madrid capital y en Castilla la Nueva recibieron el nombre de posterías. El trabajo de todas las oficinas de venta se fue regulando a través de las distintas “Instrucciones de Lotería” que recogían las normas básicas del funcionamiento del juego.

Tabla 1. Instrucciones de Lotería en España

¹¹ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 63.

¹² H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 103.

Instrumentos legislativos	Fecha de promulgación
Real Decreto de Establecimiento de la lotería	30 de septiembre de 1763
Instrucción expedida por S. M. para el manejo del ramo de la Lotería	31 de julio de 1776
Instrucción de la Lotería Nacional de España que ha de establecerse en Cádiz	13 de febrero de 1812
Instrucción de los Administradores de la Antigua Renta de la Lotería Nacional	12 de diciembre de 1812
Instrucción General de Loterías	18 de noviembre de 1836
Instrucción General de Loterías	19 de junio de 1852
Instrucción General de Loterías	3 de diciembre de 1882
Instrucción General de Loterías	25 de febrero de 1893
Instrucción General de Loterías	23 de marzo de 1956

Las Administraciones de lotería eran independientes de cualquier otra oficina de la administración pública. De igual forma, a los Administradores, aunque trabajaban para el Estado, no se les consideró nunca funcionarios públicos, excepto a una parte de los empleados de la Dirección General de Madrid¹³. El trabajo de los loteros consistía básicamente en comercializar el juego de forma exclusiva. Esa dependencia de la libertad del público para comprar o no lotería fue un factor que jugó en contra de los Administradores a la hora de reclamar que sus puestos de trabajo se consolidasen como el de los funcionarios públicos. Mientras que pagar impuestos era una obligación y siempre sería necesario personal para recaudar, comprar lotería era un acto voluntario, y en el caso de que el público dejase de comprar lotería, los encargados de venderla no serían necesarios. Tal vez por ello, los loteros no fueron nunca asimilados al resto de los empleados del Ministerio de Hacienda.

El objetivo desde el principio fue crear una tupida red de ventas en todo el territorio nacional, garantizando siempre su operatividad. Por esa razón su diseño se estableció siempre de forma jerárquica y su distribución geográfica se articuló reproduciendo en la medida de lo posible las divisiones administrativas análogas: provincia, partido y población, aunque admitiendo excepciones de acuerdo con las necesidades propias de la lotería.

Entre la Dirección General y las Administraciones particulares, los dos extremos de la organización, estaban las Administraciones Generales, normalmente localizadas en las capitales de provincia y que proyectaban las funciones de la Dirección General de Madrid en

¹³ M. L. Meijide. *Vicente Seixo y la lotería en Cuenca y Galicia en el siglo XVIII*. Madrid, 1981.

provincias¹⁴. Se encargaban de examinar y controlar las cuentas y el trabajo de otros Administradores de menor categoría. Con el tiempo, pasaron a llamarse Administraciones Principales, y en 1931 se las suprimió, transfiriendo todas sus competencias de supervisión a las Delegaciones de Hacienda¹⁵.

Los problemas de agencia en la venta de lotería

La venta de lotería no es un trabajo que revista una especial complejidad. Ser meticulado, además de saber contar, leer y escribir, parecen suficientes requisitos para despachar lotería en una Administración. Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que la venta de lotería tiene dos facetas. Por un lado, está la transacción en sí: la entrega de una apuesta o billete a cambio de una cantidad de dinero; y por otro, está la forma de vender, y todo lo que la rodea. Este segundo aspecto influye sobre el número de ocasiones que el cliente compra lotería y es el que aquí analizaremos.

En el primer caso, el trabajo del Administrador es mecánico y el Estado puede controlar fácilmente a su agente. Ambas partes sólo tienen que llevar cuenta de los billetes vendidos, del dinero recibido, revisar las cuentas de cada sorteo y las comisiones aplicadas. Es relativamente difícil engañar o que te engañen. Esto supone una gran ventaja para ambas partes, porque reduce los conflictos y, por tanto, disminuye los costes de agencia. Sin embargo, también supone un peligro para los Administradores, porque su trabajo puede ser fácilmente sustituido por otra persona o por una máquina. Quizá en el siglo XIX, no existía una tecnología suficiente para amenazar su oficio, pero no es el caso a partir de la segunda mitad del siglo XX en adelante.

El segundo aspecto de su trabajo es mucho más importante y es donde reside su ventaja comparativa con respecto a cualquier tecnología que ahorre trabajo. En la venta de un producto no sólo influye el precio, en función de su mayor o menor abundancia y calidad, sino la relación entre el vendedor y sus clientes. La función del vendedor puede llegar a ser superflua en el caso de bienes de consumo homogéneos o imprescindibles, pero resulta esencial en el caso de bienes prescindibles como la lotería. Más aún, cuando en su demanda influyen aspectos como la superstición, la ilusión, la confianza y reputación en quien organiza el juego y en quien lo vende, la relación con otros compradores, la aceptación social, la costumbre, etc. Todos estos elementos, presentes en muchos tipos de transacciones, lo están de forma acentuada en el caso

¹⁴ La Dirección General de Madrid controlaba directamente todas las Administraciones generales, pero también las porterías de la capital y de Castilla la Nueva, ya que en ambas zonas se decidió no establecer ninguna Administración general.

¹⁵ *La Gaceta de Madrid*, n.º. 150, 30/05/1931, p. 1038.

de la lotería. Los Administradores de lotería tienen en sus manos la capacidad para controlar e influir en todos ellos.

Esta asimetría de información, es decir, el hecho de que el lotero maneje información sobre la venta, una información a la que no tiene acceso el Estado y, por tanto, no puede controlar, explica la existencia de problemas de agencia entre el principal, el Estado, y sus agentes, los Administradores de lotería. Esos problemas de agencia se resumen básicamente en la capacidad del lotero para engañar al Estado, reduciendo su esfuerzo a la hora de vender lotería.

Es cierto que parte de los beneficios de una Administración dependían de la demanda de lotería, con independencia de quién fuese el lotero. Los puestos que más vendían lo hacían en función del tipo de ciudad, número de habitantes, localización, premios concedidos, etc. Sin embargo, también es cierto que una parte de las ventas siguió dependiendo de la capacidad del Administrador para tratar con sus clientes. Esto explica por qué Administraciones en condiciones similares vendían diferentes cantidades de lotería, o por qué la cuantía de las ventas cambiaba cuando lo hacía el responsable de una Administración.

Ese papel esencial del Administrador fue reforzado socialmente desde distintos ámbitos, presentándolo como la persona que repartía la suerte. Por ejemplo, la información periodística sobre un sorteo de 1866 responsabilizaba directamente a uno de los Administradores de la Puerta del Sol de Madrid, el Sr. García de la Puente, de haber obtenido 17 premios grandes en dicho sorteo, “por manera que ha hecho ricas a 16 familias y ha mejorado mucho la fortuna de otras 160 personas”¹⁶. En 1857 *El Enano* señala que “la administración de loterías establecida en Chamberí ha aumentado considerablemente sus ingresos desde el nombramiento del nuevo administrador que la desempeña.”¹⁷

En alguna ocasión, el Estado trató de compararlos con los estancieros con la intención de imponerles por analogía el mismo canon que aquellos pagaban, pero los loteros se defendieron señalando que no eran meros recaudadores. El público no tenía la obligación por ley de comprar lotería, como sí la tenía cuando se trataba de pagar impuestos o tasas¹⁸.

La forma de reducir los problemas de agencia que antes hemos explicado y que estaban presentes en la propia venta de lotería, exigió del Estado establecer un sistema de incentivos

¹⁶ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº. 827, 31/12/1866.

¹⁷ *El Enano*, nº 346, 13/10/1857.

¹⁸ *El Enano*, nº 145, 6/12/1853.

que fomentase su trabajo¹⁹. ¿Cómo animar al vendedor para que vendiese lo mejor posible? ¿Qué incentivos incrementaban más la venta y exigían menos control? ¿Cómo resolver los conflictos que surgen entre lo que beneficia al Estado como dueño y gestor de la lotería, y lo mejor para los vendedores de lotería?

Para entender mejor este problema no podemos olvidar lo que explicamos en el epígrafe anterior: el vendedor de lotería es un mero intermediario entre el dueño del monopolio y el público, pero controla de forma asimétrica una parte de la información necesaria para el éxito de la lotería²⁰.

Inicialmente, podría parecer que con la lotería, todo lo que gana el vendedor lo pierde el Estado. Sin embargo, la relación entre ambos no debe entenderse exclusivamente como un juego de suma cero. La razón es que la lotería se repite una y otra vez, así que tanto el Estado, como los vendedores y jugadores pueden aprender y plantear estrategias teniendo en cuenta ese indefinido horizonte temporal. La posibilidad de ganar más en el futuro, es un factor que influye sobre el comportamiento de los agentes y del principal en el presente. Al prolongarse su relación en el tiempo, y repetirse los sorteos, los beneficios a repartir pueden crecer si cada vez que se juega crece la venta de lotería. Lo cual dependerá de la futura conducta del público con respecto al juego, de la conducta del vendedor con respecto al consumidor de lotería y, por supuesto, de la conducta del Estado con respecto a la forma de repartir sus ganancias con el vendedor y con el público, a través de las comisiones, en el caso de los primeros, y de los premios, en el caso del público. Esto conduce a otro posible equilibrio en el que si el Estado y el vendedor cooperan conseguirán que los beneficios crezcan, incrementando ambos sus respectivos beneficios.

Hay dos incentivos claros que el Estado puede utilizar para fomentar el esfuerzo de sus agentes: incentivos a corto y a largo plazo. Entre los objetivos a corto plazo están las comisiones, mientras que los inventivos a largo plazo son la concesión de privilegios, la estabilidad de los puestos de trabajo y la promoción interna.

Incentivos a corto plazo: las comisiones

El incentivo económico a corto plazo es imprescindible para remunerar el trabajo del vendedor. Lo problemático es establecer la cuantía de dicha remuneración y la forma de llevarla

¹⁹ C. Prendergast. "The Provision of Incentives in Firms". *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1999, pp. 7-63. R. Gibbons. "Incentives in Organizations". *Journal of Economic Perspectives*, 12, n. 4, 1998, pp. 115-132.

²⁰ E. Fama. "Agency Problems and the Theory of the Firm". *Journal of Political Economy*, 88, 1980, pp. 288-307.

a cabo. La mejor opción para involucrar a los vendedores con el éxito de la lotería consiste en pagarles en proporción a la cuantía de sus ventas: una comisión. España adoptó este sistema de remuneración desde el principio, pero fue corrigiendo sus valores a medida que crecía la red de ventas y la demanda de lotería.

Este tipo de incentivo monetario fue siempre el más claro e importante. Primero porque es inmediato y, en segundo lugar, porque es transparente para las dos partes. La comisión se obtiene en el momento mismo de la venta y es controlada por el propio Administrador, que es quien realiza el trabajo. El Estado se limita simplemente a certificar que su agente no comete fraudes, y lo puede hacer fácilmente ya que sabe cuánta lotería le suministra.

Las bondades del sistema de comisiones las explicaba *El Enano* en 1851: “En virtud de él se excita la actividad, se estimula el trabajo y cada administrador despliega todos sus recursos para atraerse la opinión del pueblo en que se halla colocado, para adquirir relaciones, para inspirar confianza y ser al Tesoro y a sí mismo tan útil como puede serlo en materia de crédito y espontaneidad una persona conocida, experimentada y que cuenta con las simpatías de sus convecinos”²¹.

Tabla 2. Comisiones por venta ordinaria de Lotería

Año	Lotería primitiva	Lotería moderna
1763	10% Administradores y 5% Postereros	
1813		1,5% Postereros de Madrid 3% Administradores
1819	5% Administradores de Madrid 10% Administradores principales cediendo la mitad a los administradores subalternos respectivos (en caso de superar los 40.000 reales sólo un 3% del exceso)	1,5% Administradores de Madrid 3% Administradores principales, cediendo la mitad a los administradores subalternos respectivos (en caso de superar los 40.000 reales sólo un 0,5% del exceso)
1833	5% Administradores de Madrid	1,5% Administradores de Madrid
1835	5% Administradores de Madrid 10% Administradores principales	1,5% Administradores de Madrid 3% Administradores principales, cediendo la mitad a los administradores subalternos respectivos
1852	5% Administradores de Madrid	
1946		3,5% Murcia, Cartagena y Valladolid 3% La Coruña, Algeciras, Jerez de la Frontera,

²¹ *El Enano*, nº 164, 18/04/1854.

		La Línea de la Concepción, Puerto de Santa María, San Fernando y Pamplona 2,75% Granada, Valencia y Bilbao 2,5% Zaragoza 2% Barcelona, Cádiz, Madrid, Málaga y Sevilla 4% El resto
1971		5% hasta 3.000.000 pesetas 4% entre 3 y 15 millones 3% entre 15 y 25 millones 2% más de 25 millones
1979		6% hasta 3.000.000 pesetas 4,8% entre 3 y 15 millones 3,6% entre 15 y 25 millones 2,4% más de 25 millones

Fuente: Blanco, Isabel. *Tratado elemental teórico-práctico de la lotería primitiva*. Madrid, 1857, p. 3. *El Enano*, nº. 147, 20/12/1853, BOE 10/2/1946. n. 41, p. 1118, BOE 22/8/1954. n. 234, p. 5797, BOE 2/12/1970. n. 288, p. 19568, BOE 17/3/1979. n. 66, p. 6712. Guía de Hacienda, 1819, p. 551.

Inicialmente las comisiones fueron fijadas en un 10% para los Administradores de provincias y un 5% para Madrid (tabla 2). Además, de otras ventajas que después, poco a poco, fueron desapareciendo: gratificaciones de oficina, consideración oficial, exenciones (como el servicio en milicias, además de toda carga concejil), etc. Todo ello hacía de los loteros un gremio respetado, compensando los ingresos por comisión que, para muchos, especialmente los de provincias, eran cantidades muy pequeñas²². Al introducirse la lotería moderna, sus comisiones eran de menor cuantía: un 3% en provincias y 1,5% en Madrid, siendo algo mayores cuando se trataba de sorteos extraordinarios.

Al morir Fernando VII, las reformas políticas de 1827, privaron a los loteros de muchos de sus derechos. Hasta entonces habían disfrutado de cesantías y jubilaciones. También pagaban descuentos para el Monte Pío, asegurando así el sustento de su familia después de su fallecimiento²³. A partir de entonces se les fueron reduciendo parte de esos derechos, considerándoles sólo como comisionistas²⁴.

²² *El Enano*, nº 147, 20/12/1853.

²³ *El Enano*, nº 277, 17/06/1856. Los Administradores de Madrid dirigieron una carta el 29 de Mayo de 1856 a la reina Isabel II.

²⁴ *El Enano*, nº 147, 20/12/1853. Uno de los privilegios que perdieron fue la consideración oficial o la gratificación de casa y oficina

Desde el principio, los loteros presionaron al Estado para incrementar sus ingresos. En mayo de 1767, los posteros de Madrid se quejaban del elevado coste de la vida en la capital, de los precios para alquilar una casa o de todo el material necesario para poner en funcionamiento la portería. Por todo ello solicitaron una comisión del 10%²⁵. Al principio, cuando la lotería estaba empezando y las ventas no eran muy abundantes, la situación económica de muchos Administradores fue bastante precaria, hasta el punto de que hubo varios casos de renuncia o abandono.

Al mismo tiempo, en los primeros años hubo muchas diferencias en la recaudación entre Administradores de distintos lugares. Las gratificaciones anuales que se establecieron a finales del siglo XVIII para estimular a los Administradores, se las llevaron los lugares donde más lotería se vendía: Cádiz, Sevilla, Cartagena, Valencia y Madrid²⁶.

Los Administradores Principales, como responsables de otros puntos de venta, además de su comisión también recibían una suma en función del número de Administraciones subalternas en sus respectivas provincias y a quienes estaban obligadas a controlar. En 1929, esa comisión adicional era de 10 pesetas al mes por cada una²⁷.

El problema a la hora de establecer las comisiones era que no todos los puestos de venta tenían las mismas características. No era lo mismo ser lotero en una capital de provincia que en un pueblo. Incluso entre poblaciones con el mismo número de habitantes, su poder adquisitivo podía resultar decisivo. Para incentivar a los loteros que trabajaban en los puestos menos favorables y garantizar al menos su subsistencia, el Estado elevó sus comisiones con respecto al resto (tabla 2). Las dificultades de estos puntos de venta marginales se ponen de manifiesto si observamos cómo aparecen y desaparecen continuamente de la red de ventas. Fue necesario revisar las comisiones más altas a medida que creció la población, y cambiaron las características iniciales de algunas Administraciones. La comisión de cada administrador, dependiendo de la provincia en la que se encontraba quedó recogida a partir de 1942 en los presupuestos generales del Estado en cada año²⁸.

Además de las comisiones por venta, también existían recompensas extraordinarias en algunos sorteos señalados como el de Navidad. La eficacia de este tipo de incentivos económicos para incrementar la venta de lotería se constató en algunas ocasiones. A raíz de una

²⁵ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 114-15.

²⁶ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 116.

²⁷ *La Gaceta de Madrid*, n.º. 150, 30/05/1931, p. 1038.

²⁸ *Anuario Lotería Nacional 1942*, p. 194.

“injusta” remuneración extraordinaria después del sorteo de Navidad de 1864, el “Enano” señala que Zea, el Director General en aquel momento, solía recompensar a todos, incluidos los Administradores, y que esto repercutía de inmediato en la venta porque apenas se devolvían billetes no vendidos²⁹.

En el siglo XIX, este tipo de remuneraciones extraordinarias no estaban reguladas y quedaban a voluntad del Director General, tanto hacerlas en un momento dado, como establecer su cuantía, así como establecer quiénes eran sus beneficiarios.

La cuantía de las comisiones y su variación, fueron a lo largo del siglo XIX uno de los argumentos más importantes utilizados por los loteros para explicar el incremento o descenso de las ventas, aunque los datos no parecen confirmar las quejas de este colectivo a largo plazo³⁰. Quizá eso explica, en parte, el cambio de estrategia del Estado a la hora de reorganizar la lotería y su red de ventas, modificando sus incentivos y también la selección del personal elegido para desempeñar este trabajo.

Incentivos profesionales a largo plazo: privilegios, promoción y estabilidad

La retribución económica a corto plazo no fue el único incentivo que utilizó el Estado español para motivar a sus agentes. Los incentivos profesionales jugaron también un papel muy importante, especialmente la promoción y la estabilidad en sus puestos de trabajo³¹. La gestión de estos incentivos fue mucho más compleja que en el caso de los económicos porque el premio no era inmediato, sino que se recibía al cabo del tiempo. Por tanto, su credibilidad dependía de la reputación del Estado para cumplir sus compromisos. Además, el propio Estado se encontraba a lo largo del siglo XIX en un proceso de profunda reforma y siempre fue reacio a cualquier tipo de compromiso a largo plazo.

Una forma de remunerar a los agentes encargados de vender lotería, haciéndolo de forma complementaria al pago de una comisión, consistió en la concesión de diversos privilegios a los Administradores. Esos privilegios no implicaban para el Estado un gasto adicional imputable al juego. En el caso de España, esos beneficios existieron y se concretaron

²⁹ *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º. 724, 10/01/1865. “El Sr. D. Mariano Zea, que tanto renombre adquirió como director de la renta, adoptó el sistema de recompensas en más de una ocasión, y los buenos resultados pueden verse todavía en el archivo y en los libros de la dirección en los cuales aparecerá que en aquella época apenas había un sorteo en que se hiciesen devoluciones de billetes sobrantes”.

³⁰ C. Álvarez Nogal. “La evolución de la venta de lotería en el siglo XIX: causas y obstáculos”. Manuscrito, 2007.

³¹ L. Carmichael. “Firm Specific Human Capital and Promotion Ladres”. *Bell Journal Economics* 14, 1983, pp. 251-258. “Incentives in Academics: Why is There Tenure?” *Journal of Political Economy*, 96, 1988, pp. 453-472.

en gratificaciones de oficina, consideración oficial, o en diversos tipos de exenciones (como el servicio de milicias o cargas concejiles)³².

A principios del siglo XIX, el título que se otorgaba a la persona nombrada como Administrador incluía también los privilegios que tenían reconocidos. Entre ellos, el permiso para colocar el escudo de las Armas Reales en su oficina de ventas, indicando que tenía permiso para vender lotería y ser depositario de caudales de la Real Hacienda³³.

Esos privilegios eran los mismos que por Reales ordenes se habían concedido al resto de empleados en otras rentas reales, entre las cuales se encontraban: “el uso de armas, estar exentos de que las justicias que no fuesen sus rentas entendiesen en pleitos suyos civiles o criminales, estaban exentos de pagar el derecho de barcas y puentes yendo de oficio, la preferencia en el alquiler de las casas que necesitasen, exentos de los cargos de curadurías, hermandades, obras pías, mayordomías de iglesias, cobradores de pechos, padrones, bulas, puentes, colectas y toda clase de carga y oficio conejal, a poder ser alojados en los pueblos que no haya posadas cómodas para el preciso descanso yendo de oficio, la posibilidad de implorar el auxilio el rey para todo lo que necesitasen y su seguridad y los caudales que manejan”³⁴.

Todas estas prerrogativas no eran tanto económicas como un reconocimiento social que daba prestigio y preeminencia a su trabajo, lo cual repercutía positivamente en el juego porque cuanto más respetado fuese el lotero entre sus vecinos, más sencillo le resultaría vender lotería³⁵. Este tipo de privilegios, fue desapareciendo con las reformas políticas de la segunda mitad del siglo XIX, y con el cambio de estrategia del Estado en lo que debía ser su red de venta de lotería y la figura del lotero. Para compensar de alguna manera ese cambio de criterio, se optó por conceder distinciones o condecoraciones. Por ejemplo, la reina nombró en 1868 a un Administrador de loterías caballero de la orden de Carlos III³⁶. En 1870 el Administrador más veterano de Sevilla fue agraciado con la encomienda de Isabel la Católica, y previamente se le había nombrado Jefe de Administración y entregado la encomienda ordinaria de Carlos III³⁷. Sin embargo, estas concesiones eran excepcionales y pretendían crear modelos que diesen ejemplo de dedicación en el trabajo, más que extenderlas a todos los Administradores.

³² *El Enano*, nº 147, 20/12/1853.

³³ *El Enano*, nº 301, 2/12/1856. Todas las franquicias, privilegios y exenciones concedidas a los empleados de la Real Hacienda por Real Orden de 29 de Octubre de 1814 y confirmadas por otra de 23 de noviembre de 1816.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Blanco, I. *Tratado elemental teórico-práctico de la lotería primitiva*. Madrid, 1857, p. 3.

³⁶ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 914, 6/09/1868.

³⁷ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 992, 28/02/1870.

Los loteros trataron de mejorar sus condiciones de trabajo y hacer más claros sus incentivos, cuando a mediados del siglo XIX el Estado empezó a reformar la lotería, no sólo suprimiendo la lotería primitiva, sino también rebajando las comisiones de los loteros y aplicándoles descuentos propios de los funcionarios públicos. Las reivindicaciones de los loteros se orientaron a conseguir eliminar esos descuentos, pero también a aprovecharlos como excusa para recuperar algunos privilegios que habían perdido, según la categoría y los merecimientos de cada uno, en un intento por alcanzar la ansiada condición de funcionarios públicos³⁸.

Por ejemplo, en enero de 1868 los Administradores de Madrid acudieron al Senado, donde por entonces se discutía el proyecto de ley que regularía a los empleados públicos, para reclamar ser incluidos en dicho cuerpo. A pesar de cobrar comisiones y no tener una asignación fija, alegaban a su favor que su nombramiento lo hacía la propia Corona, que eran responsables de recaudar y gestionar fondos públicos, razón por la cual estaban obligados a otorgar fianzas y contribuir con cargas y descuentos como cualquier otro funcionario. Para asignarles una categoría proponían tomar como base alternativa, a falta de un salario establecido, la categoría que representase el papel sellado de los títulos, o también el número de años de servicio³⁹.

Sus continuas reivindicaciones y protestas entre 1850 y 1870 no alcanzaron su objetivo. El Estado había decidido reducir las comisiones y su estrategia se vio reforzada al comprobar que estas reformas, a pesar de que perjudicaban a los agentes de venta, no impidieron que las ventas de lotería se incrementasen año tras año. Al contrario, el Estado aprendió durante este conflictivo periodo, la importancia de revalorizar los puestos de lotería nombrando a personas con un bajo coste de oportunidad en el mercado laboral, que apreciaran más el oficio de lotero y las condiciones propias de ese puesto. Buscando ese objetivo, el Estado fue poco a poco sustituyendo a los varones por mujeres, y poco a poco la conflictividad y las reclamaciones hacia la Dirección General fueron desapareciendo.

Una forma de corregir la debilidad de algunas Administraciones desde el punto de vista del beneficio económico a corto plazo, dada su situación geográfica o el tipo de público que la rodeaba, consistía en prometer al vendedor que su esfuerzo sería premiado con la concesión de un punto de venta más lucrativo en otro lugar tras unos años de servicio ejemplar. Ahora bien, la posibilidad de promocionar dentro de la lotería suponía un incentivo siempre y cuando el Estado tuviese “memoria” de los servicios de sus Administradores, e hiciese continuamente

³⁸ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 736, 4/04/1865. La lucha por consolidar y aumentar compensaciones no monetarias fue difícil. A principios de 1865 los Administradores “no son empleados para las ventajas de la carrera, pero sí para sus inconvenientes y gravámenes”.

³⁹ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 881, 13/01/1868.

explícito su capacidad de distinguir en todo momento entre buenos y malos Administradores. Existe constancia de promociones dentro de la profesión, por lo que en muchos Administradores, debió influir la posibilidad de acceder en alguna ocasión a este tipo de recompensa.

Salvo en el caso del Director General que era siempre un nombramiento político, los méritos y la experiencia se tuvieron siempre en cuenta. Por ejemplo, al jubilar en 1836 el subdirector de la Renta, D. José del Ribero Cevallos, fue reemplazado por D. Casimiro Tirado, que antes había sido inspector de Loterías⁴⁰. Cuando en la noche del 2 de octubre de 1868 se reunió la Dirección de Rentas Estancadas y Loterías, actuando bajo la autoridad de la Junta Provisional Revolucionaria, los que estaban al frente del organismo eran Gerardo Lameyer, segundo jefe de la Dirección General, “haciendo las veces de Director”, D. Ramón de Barroeta, jefe de Administración de tercera clase y encargado de la sección de Loterías, y César Bellengero, encargado del negocio de examen y distribución de billetes”⁴¹.

En 1865 se nombró subdirector de la Dirección General de Loterías a don José Schneidre y Reyes, que había sido previamente tenedor de libros en ese mismo centro directivo⁴². En agosto de 1885 falleció don Juan de Mata González y Bachiller, que durante más de 30 años había dirigido la imprenta de Loterías. Su puesto lo ocupó su hijo de forma interina, porque había adquirido práctica trabajando al lado de su padre. Se le consideraba el candidato más idóneo para ocuparla de forma definitiva⁴³.

La promoción interna no fue sólo patrimonio de los empleados de la Dirección General, sino también de los Administradores. Desde muy pronto se hizo explícito que en los nombramientos influirían razones de antigüedad y mérito⁴⁴. Por ejemplo, al morir Antonio Travé, que servía en la Administración número 203 de Sevilla a finales del siglo XVIII, una de las más importantes por su volumen de ventas, se eligió a uno de los Administradores más antiguos y con menos ingresos de la ciudad, produciéndose al mismo tiempo una mejora gradual de todos sus compañeros⁴⁵.

⁴⁰ *La Gaceta de Madrid*, 24/09/1836.

⁴¹ *La Gaceta de Madrid*, 10/1868.

⁴² *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 758, 5/09/1865.

⁴³ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 1798, 10/08/1885. Esa interinidad se realizó con el beneplácito del ministro de Hacienda y del Director de Rentas Estancadas.

⁴⁴ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 114.

⁴⁵ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 114.

A finales de 1855 se comentaba que el Director General de Loterías estaba nombrando jefes de Administración a antiguos Administradores Generales en consideración a sus méritos⁴⁶. En abril de 1856 se sabía que la Dirección General había remitido varios expedientes al Ministerio de Hacienda para premiar a varios Administradores por sus largos servicios prestados en la Renta⁴⁷. Así, algunos loteros, consiguieron que sus años de servicio fuesen un mérito para acceder a otros puestos de la Administración pública. Por ejemplo, el 11 de julio de 1856 el Administrador Principal de loterías de Valencia entró a servir en el Ministerio de Hacienda⁴⁸. Aunque este tipo de promociones no fueron muy abundantes, se convirtió en una costumbre que los Administradores las solicitaran.

La necesidad de dar valor a la antigüedad de los agentes de la Renta de Loterías no fue sólo un empeño del Estado para incentivar su esmero y dedicación a la venta de lotería, sino también una demanda de los propios loteros. Algunas de esas demandas se canalizaron a través de *El Enano*, que solía expresar la opinión de muchos Administradores. Esa publicación señalaba en 1854 que "las administraciones son mejores o peores para el Tesoro, según la persona que las sirve"⁴⁹, y de las desventajas de los traslados: "además del incuestionable beneficio que tiene la Renta con administradores antiguos, experimentados y relacionados, es necesario considerar la situación de ellos y los miramientos a que se han hecho acreedores, así como los perjuicios que se les irrogan aunque no sea más que una traslación"⁵⁰.

En 1856 *El Enano* reseña como las Administraciones vacantes en Madrid se cubrieron con loteros de procedentes de la misma ciudad, de Sevilla y Segovia⁵¹. En esa misma línea el traslado de un Administrador de Palencia a Valladolid se consideró un ascenso⁵². En marzo de 1859 se vuelven a producir diversos ascensos teniendo en cuenta la antigüedad y demostrada experiencia de los Administradores⁵³. La Real Orden de 19 de junio de 1852 por la que se creó una Administración General en cada provincia, estableció la condición precisa de que se entregase sólo a personas que habiendo servido antes en el ramo hubiesen demostrado su aptitud para trabajar en él. Esos puestos "se consideran como el término de la carrera, y que son el estímulo del buen servicio de los administradores"⁵⁴.

⁴⁶ *El Enano*, nº 251, 18/12/1855.

⁴⁷ *El Enano*, nº 270, 29/04/1856.

⁴⁸ *El Enano*, nº 285, 12/08/1856.

⁴⁹ *El Enano*, nº 164, 18/04/1854.

⁵⁰ *El Enano*, nº 164, 18/04/1854.

⁵¹ *El Enano*, nº 296, 28/10/1856. *El Enano*, nº 304, 23/12/1856.

⁵² *El Enano*, nº 288, 2/09/1856.

⁵³ *El Enano*, nº 419, 8/03/1859.

⁵⁴ *El Enano*, nº 164, 18/04/1854.

Esa estrategia dirigida a premiar el esfuerzo en el trabajo de los buenos Administradores se concretó también sobre la familia del lotero. En el siglo XIX se hizo informalmente, concediendo preferencia en algunos nombramientos a familiares del Administrador, ya fuese la viuda o algún hijo⁵⁵. Posteriormente, ya en el siglo XX, el Estado reguló el acceso a las Administraciones a través de concursos públicos en los que se favoreció a los familiares de los loteros fallecidos, al considerar que “el desempeño adecuado de una Administración de Loterías es un trabajo familiar, una creación de riqueza colectiva”⁵⁶. Si fallecía el titular podía dejarse en la miseria a quienes hasta entonces habían trabajado también para el Estado junto a él. No se quería convertir las Administraciones en patrimonio familiares transmisibles por herencia, pero se concedió preferencia a los familiares cuando existía constancia de haber habido muchos años de trabajo continuado. De esa forma se estableció que las vacantes por fallecimiento cuando el titular hubiese desempeñado el cargo sin interrupción durante un periodo de 20 años pudiesen ser excluidas de los concursos, entregándose directamente a sus familiares.

Los incentivos de promoción y estabilidad siempre van unidos. La estabilidad daba sentido a la promoción, porque la promesa del Estado de premiar el esfuerzo de los buenos Administradores sólo resulta creíble si se les garantiza su permanencia a largo plazo.

Es posible que muchos Administradores no ganasen mucho dinero, pero al menos podían confiar en la regularidad de sus ingresos, siempre y cuando sus clientes continuasen comprando lotería. Una vez que ocupaban una Administración solían permanecer en ella de forma indefinida, salvo que cometiesen una infracción grave y, por ello, fuesen cesados. Para evitar arbitrariedades, el Estado estableció cuáles eran las infracciones graves que merecían la expulsión y se recogieron en las Instrucciones de Lotería.

La estabilidad como incentivo para generar esfuerzo resulta más atractiva y valiosa cuanto menor sea el coste de oportunidad del agente. Es decir, cuantas menos opciones tuviese el Administrador para ganarse la vida de otra forma. Lo cual era un incentivo para que el Estado contratase personas relativamente poco cualificadas y con problemas en el mercado de trabajo. La forma de evitar perjuicios por nombrar malos Administradores se reducían por el poder del Estado para crear o cerrar puestos de venta. El tipo de remuneración y la competencia entre las distintas oficinas reducía la tentación de conformarse con unos bajos ingresos, e incentivaba la iniciativa de sus titulares.

⁵⁵ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 1178, 22/09/1873. Un hijo de Administrador fallecido obtiene la Administración.

⁵⁶ *La Gaceta de Madrid*, nº. 305, 1/11/1931, p. 683.

Esta estrategia, orientada a reforzar los incentivos profesionales a largo plazo con respecto a las comisiones para tratar de abaratar el coste y la conflictividad de la red de venta, tuvo como consecuencia indirecta la feminización de la organización lotera en España.

Inicialmente el número de loteras fue muy pequeño, y no faltaron las protestas cuando se produjo algún nombramiento⁵⁷. Las primeras noticias de mujeres vendiendo lotería aparecen a finales del siglo XVIII (tabla 3). En 1856, doña Isabel Blanco, Administradora Principal de Madrid, no sólo vendía lotería, sino que también editó un libro para ayudar a los jugadores a entender mejor el juego y facilitar sus apuestas⁵⁸. En 1857, de los 42 Administradores generales, no había ninguna mujer⁵⁹. En abril de 1869 se nombró Administradora de forma interina a la viuda y otra en 1876⁶⁰. Rosa Milans del Bosch fue nombrada en Barcelona en 1870 al renunciar el Administrador a su puesto, pero cinco años después fue cesada y sustituida por un varón⁶¹. Durante la década de 1870 se produjeron algunos nombramientos de mujeres, pero siempre de forma excepcional⁶². Curiosamente, casi exclusivamente en Madrid capital o en Barcelona⁶³.

Tabla 3. Número y género de los Administradores de lotería en España (1798-1962)

Año	Hombres	Mujeres	Total
-----	---------	---------	-------

⁵⁷ *Diario de Sesiones*. Sesión del 5 abril de 1821, n. 39, p. 894. Los Administradores de loterías de Madrid se quejaban por el nombramiento de la viuda de don Antonio Tordero para una Administración que había quedado vacante. Su queja obedecía al hecho de "haberse infringido la constitución, haciendo desempeñar un destino de la Hacienda nacional a una mujer sin gozar de los derechos de ciudadano".

⁵⁸ I. Blanco. *Tratado elemental teórico-práctico de la lotería primitiva*. Madrid, 1857.

⁵⁹ *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º , 17/02/1857.

⁶⁰ *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 945, 5/04/1869. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 1319, 5/06/1876.

⁶¹ *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 998, 11/04/1870. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 1281, 13/09/1875. La mayor parte de los nombramientos en esta década siguieron siendo hombres.

⁶² *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º. 1350, 8/01/1877. El 21 de noviembre de 1876 doña Fulgencia Miranda obtuvo la administración n. 13 de Madrid. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º. 1363, 9/04/1877. Por Real Orden de 29 de marzo de 1877 se nombró a doña Cesárea Maroto Administradora de la oficina n. 21 de Madrid. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º. 1388, 1/10/1877. La Administración n. 8 de Madrid la desempeñaba doña Dolores Fernández Travanco, que cesaba en aquel momento. También se mencionan a otras tres Administradoras, y se señala que el puesto de doña Antonia Girado se convertía en Administración de 1ª clase, n. 1310 de Santander igual que los números 2599 de Valladolid de doña Rosalía Rodríguez y 1463 de Palma de Mallorca, propiedad de doña Carolina del Dalmon. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º. 1409, 25/02/1878. Por Real Orden de 11 de enero de 1878 se nombró a doña Pilar Segovia, Administradora de 1ª clase en la n. 2601 de Valladolid, que resultó vacante al fallecer su anterior administrador, don Dámaso Espinosa.

⁶³ *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 1388, 1/10/1877. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 1456, 30/01/1879. *Boletín de Loterías y de Toros*, n.º 1464, 17/03/1879.

1798	355	4	359
1799		3	
1801		3	
1817	--	--	497
1819	549	3	552
1833	505	1	506
1857	--	--	304
1931	400	376	776
1941	231	417	648
1942	213	455	668
1943	214	482	696
1962	--	--	1320

Fuente: *Guía de Hacienda*, 1798, 1799, 1801, 1819, 1833; Horcajada, Rómulo p. 18; *El Enano*. N 320 del 14 de Abril del 57; *Relación nominal de los Administradores de Loterías existentes* Noviembre 1931; *Anuario Lotería Nacional* 1941 y 1942; *Azar y Cálculo*, n. 1 y 2.; Altabella, p. 137.

Además de un intento por beneficiar a un grupo social discriminado por un marco social en el que la mujer tenía muchas dificultades para conseguir trabajo o independizarse; la preferencia por viudas o huérfanas puede interpretarse también como una estrategia de la Dirección General para reducir el coste de su red de ventas e incrementar el valor de los incentivos que utilizaba.

Se trata de un tipo de personal muy poco conflictivo desde el punto de vista laboral. No porque las mujeres fuesen menos exigentes que los hombres a la hora de reclamar sus derechos o una mejor retribución, sino porque al tratarse de viudas o huérfanas en situaciones económicas comprometidas, su coste de oportunidad era mucho menor, lo que revalorizaba para estas personas la concesión de un puesto de venta, en detrimento de su remuneración económica. Esto las hacía mucho menos conflictivas y exigentes con la Dirección General, reduciendo las tensiones que se produjeron a mediados del siglo XIX cuando muchos Administradores solicitaron ser considerados funcionarios públicos y que se les concediesen derechos pasivos.

No podemos olvidar que una viuda con pocos recursos y muchos hijos que mantener puede valorar mucho más la estabilidad del trabajo en una Administración de loterías, que otras personas con una posición más desahogada, precisamente por la estabilidad de ese trabajo en el tiempo, a pesar de que su rendimiento económico fuese muy pequeño. Viudas y huérfanas son personas con costes de oportunidad muy bajos, especialmente en sociedades donde el acceso de la mujer al trabajo tiene muchos obstáculos. De esta forma, el Estado puede conseguir uno de sus objetivos: tener Administradoras comprometidas con su trabajo al menor coste posible y sin conflictos laborales.

La evolución histórica de la red de ventas

A lo largo de los 250 años de historia de la lotería en España, el Estado modificó en varias ocasiones la forma de elegir y nombrar a sus agentes loteros.

La rigidez inicial con que se estipularon las obligaciones de posteros y Administradores, contrasta con la ligereza con la que se proveyeron los cargos en las primeras etapas de la Lotería⁶⁴. Los primeros nombramientos se hicieron de forma discrecional, sin criterios preestablecidos. De hecho, las recomendaciones de personajes influyentes jugaban un importante papel en esta primera fase. Muchas veces eran ellos los responsables de la fianza del lotero. Al principio, muchos puestos los ocuparon napolitanos, amigos del primer Director General de Loterías, Peya, que llegó desde Nápoles para desplegar en Madrid su experiencia en la lotería napolitana. En cualquier caso, los elegidos tenían que constituir una fianza cuya cuantía estaba en función de las comisiones y el volumen de ventas de la Administración.

Más adelante, el subdelegado de la Renta propuso que los Administradores se seleccionasen entre los habitantes del mismo pueblo o ciudad donde hubiese una vacante. Todos los candidatos tenían que estar respaldados por un informe del corregidor o intendente, aunque quien sancionaba los nombramientos fuese en última instancia el Director General de Loterías, bajo la supervisión del Superintendente General de Hacienda⁶⁵. Los únicos requisitos de los candidatos eran no desempeñar otra tarea remunerada en la Dirección General y tener la suficiente solvencia económica para garantizar la gestión del juego, demostrándola a través de una fianza. A estos requisitos se añadieron después criterios de promoción interna, según la antigüedad y el mérito. Se constituyó por tanto una red de agentes basada en la lealtad hacia la persona con poder para realizar los nombramientos. Este sistema favoreció la entrada de agentes que tenían lazos personales con los directivos de la Lotería en Madrid. Por ejemplo, en 1854 fue muy comentado el caso de un Administrador de Bilbao, don José Manuel Pérez, a quien se jubiló sin haberlo solicitado y sin tener derecho a ello, para colocar en su puesto a un protegido del entonces Director General de Lotería, José María Escudero⁶⁶. No fue el único caso, Escudero expedientó y expulsó de la Renta a varios Administradores⁶⁷. Cuando Escudero

⁶⁴ H. Herrero. *El monopolio de una pasión. Las reales loterías en tiempos de Carlos III*. Valladolid, 1992, p. 113.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *El Enano*, nº 180, 8/08/1854.

⁶⁷ *El Enano*, nº 181, 15/08/1854.

fue cesado meses después, algunos de los cesados recuperaron sus antiguas Administraciones o se les concedieron otras nuevas⁶⁸.

Esos lazos personales fueron transformándose poco a poco, sobre todo a medida que se sucedían los cambios de sistema de gobierno en el país, en preferencias según la adscripción política de los loteros. Algunos de ellos sufrieron incluso represalias por ese motivo. Los cambios políticos en el Estado se trasladó a los puestos de la administración del Estado, especialmente a aquellos cuya plaza no estaba consolidada en propiedad, y uno de ellos fueron las Administraciones de lotería.

El Enano denunció a finales de 1854 que las juntas provinciales de gobierno creadas por el golpe producido dicho año habían nombrado y cesado Administradores de Loterías por razones políticas⁶⁹. Situaciones semejantes se denunciaron también en 1858 y 1859⁷⁰, y se intensificaron a partir de 1868⁷¹. De hecho, cuando al año siguiente, la Lotería pasó a depender de la Dirección General del Tesoro Público, se daba por hecho que se aprovecharía esa circunstancia para cesar Administradores y sustituirlos por amigos políticos: “Suponemos que con tal motivo no dejar de haber lo que burocráticamente se llama “arreglo”, es decir, que se dejarán algunos empleados cesantes para reemplazarlos con “amigos”, aunque estos estén poco preparados para lo que se les encomienda”⁷².

Paralelamente, junto a la consolidación de este sistema de favores en el nombramiento de Administradores, desde 1855 a 1870 la lotería sufrió un proceso de reorganización que afectó a diferentes aspectos: tipo de juego, reforma de la Dirección General, selección de

⁶⁸ *El Enano*, nº 185, 12/09/1854. El Administrador cesado para meter a un protegido del anterior Escudero, ha sido repuesto en su Administración. Es Pérez de Bilbao. También el otro Administrador, el de Burgos, D. Mariano Cano, ha sido nombrado en Valladolid.

⁶⁹ *El Enano*, nº 187, 26/09/1854. "como *El Enano* no es periódico político (...) se abstiene de examinar hasta que punto conviene que las circunstancias políticas se hagan sentir en el personal de las administraciones de Lotería"

⁷⁰ *El Enano*, nº 391, 24/08/1858. Se reproduce una noticia de *El Diario de Granada* en la que se relata que se ha declarado cesante a un probo administrador para nombrar a otro, que fue administrado de loterías hasta 1856. *El Enano*, nº 408, 21/12/1858. Se están produciendo muchas cesantías entre los Administraciones. Esto está creando "alarma" entre los Administradores. *El Enano*, nº 414, 1/02/1859. Se ha cesado al Administrador en las Cuatro Calles, Salustiano Gómez Bermejo, que llevaba 22 años de servicio. Que ha llegado a ser la primera de la Corte. Su sucesor es completamente extraño a loterías, y la tiene cerrada desde hace días. *El Enano*, nº 428, 10/05/1859. Cesantía de otro Administrador n.º 7 de Madrid, Juan Francisco Quintanilla, que llevaba sirviendo 14 años, “víctima como tantos otros de la razzia que se está haciendo en la clase”.

⁷¹ *El Enano* informa de muchas cesantías en esa época, indicando el nombre de los afectados. *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 946, 12/04/1869.

⁷² *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 959, 12/06/1869. *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 1152, 24/03/1873.

personal, etc. Son años de gran incertidumbre porque coincide con la supresión de la lotería Primitiva, la reorganización del personal en la Dirección General, los debates en el Congreso sobre la conveniencia de suprimir completamente la Renta y una reducción de las comisiones que cobraban los Administradores. Fue durante esta fase cuando los loteros intensificaron sus esfuerzos para demandar al Estado la consolidación de sus puestos de trabajo y la concesión de derechos pasivos como cualquier otro funcionario⁷³. Al incremento de las demandas, el Estado respondió reduciendo su coste: aumentó sus fianzas, eliminó alguno de sus privilegios vinculados al cargo, les gravó con un descuento, y se sucedieron los ceses y represalias por razones políticas⁷⁴.

Desde mediados del siglo XIX⁷⁵, y especialmente con la Instrucción de 1852, se abrió una etapa de mayor estabilidad, en la que primó el intento por profesionalizar el oficio de lotero, normalizando la contratación y las normas que regulaban la permanencia en el puesto, evitando las turbulencias producidas por los cambios políticos.

En la Instrucción de 1893 la responsabilidad del nombramiento de todas las Administraciones de primera y segunda clase residía en el Ministerio de Hacienda sin más cortapisa que comunicar al Ministerio de Guerra aquellas vacantes cuya comisión anual no superase las 3.000 pesetas⁷⁶. El Ministerio decidía la provisión de las vacantes de primera clase y la Dirección General del Tesoro Público las de segunda⁷⁷. A su vez, la Instrucción dio libertad a los Administradores para proponer, y a los Delegados de Hacienda para designar, expendedores ambulantes que trabajasen para las oficinas de venta que así lo decidiesen, obligándose en cualquier caso a no cobrar sobreprecio por los billetes. Esta era una forma de permitir a las Administraciones un acercamiento mayor a sus potenciales clientes que les permitiesen incrementar su venta.

En el siglo XX se decidió dar a la red de venta de lotería una utilidad social, otorgando el puesto a personas necesitadas de la atención del Estado. Esta estrategia, además de servir de propaganda, mostrando la utilidad benéfica del juego, reforzó los incentivos sobre los que se había construido la red de ventas, y lo hizo reduciendo al mismo tiempo la conflictividad de los agentes de venta con el Estado.

⁷³ *El Enano*, nº 362, 2/02/1858. Lo reclaman en la prensa “La Luna” y también “El Enano”.

⁷⁴ *Boletín de Loterías y de Toros*, nº 1419, 6/05/1878.

⁷⁵ Ver Real Orden, 22/3/1850. R. Garvía, *Loterías*, Madrid, 2007.

⁷⁶ *La Gaceta de Madrid*, nº. 286, 12/10/1932, p. 225. A los efectos de la ley de 10 de julio de 1885 y Reglamento de 10 de octubre del mismo año. La presencia de militares en la red de ventas es anterior. *El Enano*, nº 336, 14/08/1857. Se nombra a don Genaro Ozores y Varela, capitán retirado de infantería en la Administración Principal de Reus.

⁷⁷ *La Gaceta de Madrid*, nº 286, 12/10/1932, p. 225.

En esta misma línea, se reguló el acceso a las Administraciones tratando de evitar discrecionalidades. La Real Orden de 9 de julio de 1924 estableció que la provisión de puestos vacantes se efectuase mediante concursos públicos, pero incorporó una novedosa restricción con importantes consecuencias para la red de ventas: los candidatos debían ser viudas y huérfanas de funcionarios del Estado⁷⁸. Esta preferencia supuso un cambio radical en el perfil del vendedor de lotería en España. De ser un oficio desempeñado tradicionalmente por hombres, pasó en poco tiempo a identificarse como algo propio de mujeres. De hecho, a principios de 1931 se advertía en la Gaceta de Madrid que “muy pronto todas las Administraciones estarán desempeñadas por mujeres”⁷⁹.

La preferencia por viudas y huérfanas fue una forma de utilizar la lotería como instrumento de beneficencia social, pero no estuvo exento de problemas. Tras dos años en vigor, se advirtió que era un contrasentido exigir una cuantiosa fianza a quienes se nombraba precisamente porque tenían demostrada su precariedad económica. La consecuencia era el beneficio indirecto “de quienes les prestan la garantía”. La necesidad de pedir ayuda para afrontar la fianza les suponía a muchas mujeres perder una parte considerable de sus ingresos, “y lo que es peor, teniendo que apartarse a veces del ejercicio personal y obligatorio del cargo para que la gestión se lleve por el dueño del capital”⁸⁰.

Para tratar de evitarlo se decidió incrementar las inspecciones que vigilasen el absentismo de las titulares, pero se reconoció que era necesario encontrar otro sistema capaz de atraer “personas de reconocida solvencia que pongan en su ejercicio diligencia, cuidado, esmero y entusiasmo para la obtención del máximo rendimiento”⁸¹. Esto supuso permitir que en los concursos no se hiciese distinción entre “ciudadanos españoles de uno u otro sexo”. Se mantuvieron algunas preferencias, como los derechos de los familiares de funcionarios o de los Administradores fallecidos después de más de quince años de trabajo, incluyéndose en este caso también al varón, que antes estaba excluido, pero al mismo tiempo se fortaleció la

⁷⁸ *La Gaceta de Madrid*, nº 305, 1/11/1931, p. 683. Inicialmente, como los Administradores de lotería no eran funcionarios públicos, sus familias quedaron excluidas, pero tras recibirse numerosas quejas, se decidió incorporarles con la Real Orden de 20 de marzo de 1930. *La Gaceta de Madrid*, nº 150, 30/05/1931, p. 1043. Ver el artículo “La sucesión de loterías” en *La Gaceta del Administrador*, sección de la revista *La Reforma Social*, Julio de 1935, pp. 27-31. R. Garvía. Loterías, Madrid, 2007.

⁷⁹ *La Gaceta de Madrid*, nº 150, 30/05/1931, p. 1038.

⁸⁰ *La Gaceta de Madrid*, nº 286, 12/10/1932, p. 225.

⁸¹ *La Gaceta de Madrid*, nº 286, 12/10/1932, p. 225.

discrecionalidad de la Dirección General para elegir al final al Administrador que considerase más conveniente⁸².

Sin embargo, esta mayor apertura no duró mucho tiempo, porque la Guerra Civil supuso volver al sistema de elección a favor de las mujeres en situaciones económicas precarias. Añadiendo al nombramiento, además, una fuerte connotación política. En 1939 se creó un Patronato para la provisión de las Administraciones de Loterías, Expendedurías de Tabacos y Agencias de Aparatos Surtidores de Gasolina encargado de elegir candidatas entre las familiares de aquellos que hubiesen muerto luchando contra la República⁸³.

Conclusiones

La organización y venta de lotería en España estuvo desde su creación en manos del Estado y en régimen de monopolio, por tres motivos. El primero era la necesidad de gestionar el ritmo del juego para que fuese viable, algo imprescindible en el caso de la lotería “primitiva” pues era necesario controlar las apuestas antes de aceptarlas. El segundo consistía en maximizar los beneficios de la lotería eliminando intermediarios. Y el tercer motivo estaba relacionado con el problema de reputación que tiene todo juego, y que el Estado comparte con quienes venden lotería al estar en contacto con el público. No fue posible eliminar completamente a los intermediarios, pues alguien tenía que vender lotería y estar cercano al comprador, pero el Estado pensó que la mejor forma de resolver sus problemas de agencia y mantener la reputación del juego era creando y gestionando su propia red de ventas.

La forma de organizar la venta de lotería dependió en gran parte de los incentivos que el Estado implementó para fomentar el trabajo de sus agentes. Necesitaba incentivarles y al mismo tiempo ahorrar en costes de organización y control. Hay dos tipos de incentivos para fomentar el esfuerzo de los agentes: los económicos y los profesionales. A lo largo de la historia de la lotería española podemos ver como se utilizaron ambos de distintas formas. Entre los económicos destacaron especialmente las comisiones: la entrega al lotero de un porcentaje sobre su venta de lotería. Además, en algunos momentos se les concedieron otro tipo de privilegios para mejorar su condición social. Los incentivos profesionales fueron la estabilidad

⁸² *La Gaceta de Madrid*, nº 286, 12/10/1932, p. 225. Este valor “puramente estimativo” de los meritos por parentesco, al igual que otras, se aclara en *La Gaceta de Madrid*, nº 82, 22/03/1936, p. 2296. Se hace notar que “en la resolución de los concursos para la provisión de Administraciones de Loterías vacantes, el Ministro de Hacienda designará libremente entre los concursantes que se estime conveniente, en uso de sus facultades discrecionales, y que en consecuencia, sus acuerdos no serán recurribles por la vía contencioso-administrativa.

⁸³ *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 27/07/1939, p. 4048. Por ley del 22 de julio de 1939.

en el puesto de trabajo, sin llegar a convertirse en funcionarios públicos, y la promoción interna, en función de su antigüedad y méritos.

El proceso de selección de Administradores de lotería sufrió cambios a lo largo del tiempo. Primero se hizo de forma discrecional, a voluntad del Director de la Lotería, influyendo mucho la recomendación de personas destacadas. Más adelante, fue el Ministerio de Hacienda quien eligió a las personas que creía más convenientes, pero su discrecionalidad no impidió que durante varias décadas influyesen los motivos políticos o personales en la asignación de estas promociones. Ya en el siglo XX se decidió establecer un sistema más transparente de concursos públicos regulados con criterios objetivos. Fue en ese momento, cuando se dio preferencia a la contratación de mujeres con pocos recursos económicos. En concreto viudas y huérfanas de funcionarios públicos y anteriores Administradores de lotería. Esto supuso un cambio radical en el perfil del lotero. De ser un trabajo casi exclusivamente de hombres, se convirtió en una actividad propia de mujeres. Este criterio supuso convertir la red de venta de lotería en un instrumento al servicio de la beneficencia social, pero también fue una forma de abaratar la red de ventas y fortalecer su sistema de incentivos.

Administraciones constituidas, con administrador designado y mujeres titulares

(1941-1943)

	1941			1942			1943		
	numero real	número cubierto	mujeres	numero real	número cubierto	mujeres	numero real	número cubierto	mujeres
Andalucía									
Almería	15	9	5	15	8	5	15	8	5
Cádiz	36	27	15	36	28	16	36	28	16
Córdoba	25	17	11	25	15	9	25	15	9
Granada	15	12	7	15	12	7	15	12	7
Huelva	16	13	9	22	13	10	22	13	10
Jaén	18	16	10	23	13	8	23	13	8
Málaga	30	26	18	34	27	19	34	27	19
Sevilla	45	27	15	47	37	24	47	37	24
Aragón									
Huesca	5	4	2	5	4	2	5	4	2
Teruel	1	1	0	2	1	0	2	2	1
Zaragoza	19	12	7	21	11	7	21	15	11
Asturias	47	28	19	47	39	29	47	39	29
Baleares	20	17	12	20	19	14	20	19	14
Canarias									
Las Palmas	12	12	11	12	11	10	12	11	10
Tenerife	3	3	1	7	6	4	7	6	4
Castilla la Mancha									
Albacete	5	4	3	5	3	3	5	3	3
Ciudad Real	10	8	4	10	9	4	10	9	4
Cuenca	2	2	1	2	2	1	2	2	1
Guadalajara	6	3	1	6	3	1	6	3	1
Toledo	7	1	1	12	1	1	12	8	7
Castilla Leon									
Avila	4	3	1	4	3	1	4	3	1
Burgos	10	5	3	10	6	4	10	6	4
León	6	4	2	9	4	2	9	4	2
Palencia	7	2	1	7	3	2	7	3	2
Salamanca	7	3	2	7	6	5	7	6	5
Segovia	4	2	1	5	2	1	5	2	1
Soria	4	3	0	4	3	0	4	3	0
Valladolid	12	8	7	12	9	8	12	11	10
Zamora	5	5	3	5	4	2	5	4	2
Cataluña									
Barcelona	65	65	48	65	63	48	65	63	48
Gerona	9	17	5	9	16	6	9	16	6

Lérida	7	5	4	7	4	3	7	4	3
Tarragona	9	6	2	13	5	2	13	9	6
Extremadura									
Badajoz	17	11	5	17	10	5	17	10	5
Cáceres	7	4	2	7	5	3	7	5	3
Galicia									
Coruña	17	13	7	17	12	7	17	12	7
Lugo	8	5	3	11	5	3	11	5	3
Orense	11	6	1	11	6	1	11	6	1
Pontevedra	21	19	11	21	16	10	21	16	10
Logroño	9	6	3	9	6	3	9	6	3
Madrid	73	70	64	73	69	63	73	69	63
Murcia	32	24	13	34	24	17	34	24	17
Navarra	13	12	5	13	11	4	13	11	4
Pais Vasco									
Alava	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guipuzcoa	23	19	14	24	20	15	24	20	15
Vizcaya	34	26	18	38	25	18	38	25	18
Santander	22	11	9	22	19	18	22	19	18
Valencia									
Alicante	23	20	12	23	19	11	23	19	11
Castellón	8	6	2	8	6	2	8	6	2
Valencia	33	22	13	42	21	13	42	31	23
Total	841	648	417	897	668	455	897	696	482
% de mujeres		64,35			68,11			69,25	

Fuentes: Anuario Lotería Nacional 1941 y 1942. Los datos de 1943 vienen incluidas en los anexos de 1942.

Administraciones y mujeres titulares (1931)

1931	Nº Admon	Nº Mujeres	%
Aragón	21	11	52
Huesca	4	2	50
Teruel	1	0	0
Zaragoza	16	9	56
Andalucía	185	76	41
Almería	14	6	43
Cádiz	33	19	58
Córdoba	24	9	38
Granada	14	2	14
Huelva	15	10	67
Jaén	15	4	27
Málaga	28	9	32
Sevilla	42	17	40
Asturias	43	25	58
Baleares	20	12	60
Canarias	10	4	40
Las Palmas	7	3	43
Tenerife	3	1	33
Castilla La Mancha	27	10	37
Albacete	4	2	50
Ciudad Real	9	2	22
Cuenca	2	1	50
Guadalajara	5	2	40
Toledo	7	3	43
Castilla y León	53	21	40
Ávila	3	1	33
Burgos	8	3	38
León	6	2	33
Palencia	7	1	14
Salamanca	7	4	57
Segovia	3	1	33
Soria	3	0	0
Valladolid	12	7	58
Zamora	4	2	50
Cataluña	88	44	50
Barcelona	61	36	59
Gerona	13	3	23
Lérida	6	2	33
Tarragona	8	3	38

Extremadura	21	7	33
Badajoz	14	5	36
Cáceres	7	2	29
Galicia	46	18	39
Coruña	13	3	23
Lugo	5	3	60
Orense	11	2	18
Pontevedra	17	10	59
La Rioja	7	4	57
Madrid	71	58	82
Murcia	30	10	33
Navarra	13	5	38
País Vasco	58	30	52
Alava	4	4	100
Guipúzcoa	23	14	61
Vizcaya	31	12	39
Santander	22	14	64
Valencia	61	27	44
Alicante	21	12	57
Castellón	7	3	43
Valencia	33	12	36
Total	776	376	48

Fuente: Azar y Cálculo, n. 1 y 2. Se recogen sólo los que están nombrados y ejerciendo. No las vacantes ni las plazas en concurso

Administraciones constituidas en 1857

1857	Nº Admon
Aragón	35
Huesca	9
Teruel	3
Zaragoza	23
Andalucía	203
Almería	17
Cádiz	33
Córdoba	30
Granada	17
Huelva	14
Jaén	22
Málaga	27
Sevilla	43
Asturias	53
Baleares	19
Canarias	24
Las Palmas	13
Tenerife	11
Castilla La Mancha	48
Albacete	6
Ciudad Real	22
Cuenca	5
Guadalajara	4
Toledo	11
Castilla y León	83
Avila	7
Burgos	13
León	12
Palencia	14
Salamanca	9
Segovia	5
Soria	4
Valladolid	12
Zamora	7
Cataluña	108
Barcelona	72
Gerona	16
Lérida	11
Tarragona	9

Extremadura	30
Badajoz	21
Cáceres	9
Galicia	65
Coruña	20
Lugo	15
Orense	12
Pontevedra	18
La Rioja	8
Madrid	84
Murcia	32
Navarra	14
País Vasco	57
Alava	6
Guipuzcoa	26
Vizcaya	25
Santander	21
Valencia	79
Alicante	25
Castellón	11
Valencia	43
Ceuta	2
Melilla	5
Total	970

Fuente: El Enano 3 de Febrero de 1857.

Evolución del número de administraciones (1762-1962)



