

EL SISTEMA DE COBERTURA SOCIAL EN LA INMEDIATA POSGUERRA CIVIL (1939-1958): UNA PIEZA MÁS DE LA ESTRATEGIA REPRESIVA FRANQUISTA

Margarita Vilar Rodríguez

Muchos historiadores económicos y sociales comparten la idea de que el estallido y desenlace de la Guerra Civil modificó la estructura de rentas vigente en las décadas anteriores. En particular, la mayor parte de la literatura sostiene que el principal objetivo de los que iniciaron y ganaron esta guerra era invertir las tendencias crecientes, favorables al trabajo y contrarias al capital. Así, una vez terminado el conflicto, el régimen franquista desarrolló una política sistemática de anulación de los avances sociales y políticos alcanzados durante la Segunda República con el único fin de restaurar “el viejo orden social”¹. El Estado aparece en este marco institucional de posguerra como un gigantesco mecanismo de redistribución de la renta en un sentido socialmente regresivo, sobre todo durante el periodo autárquico².

Dentro de este escenario los empresarios salieron claramente favorecidos frente a los trabajadores que constituían el eslabón más débil de la cadena de producción y de la estructura de clases. En realidad, estos dos grupos sociales, empresarios y trabajadores, representan la cara y la cruz de la fractura social que tuvo lugar tras el conflicto. Los primeros, representativos del bando vencedor, pudieron y supieron beneficiarse de la cobertura y simpatía del régimen. Los segundos, vinculados al bando perdedor, permanecieron al margen de las redes de influencias a la vez que quedaron sometidos a un marco laboral hostil que les despojaba de todas las vías posibles para defender sus derechos civiles y mantener unas condiciones de vida dignas.

No cabe duda que los miembros del régimen franquista eran conscientes de que la supervivencia de las familias trabajadoras dependía básicamente de sus recursos humanos y de su capacidad para conseguir ingresos a cambio de trabajo, al carecer por lo general de bienes materiales de elevado valor. Como consecuencia, el marco laboral se convirtió en uno de los instrumentos de represión más efectivos, pues su asfixiante maquinaria legal

¹ Carlos BARCIELA, “Guerra civil y primer franquismo (1936-59)”, en Francisco COMÍN, Mauro HERNÁNDEZ y Enrique LLOPIS (eds.), *Historia económica de España siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 331-368.

² Xavier TAFUNELL, “La rentabilidad financiera de la empresa española 1880-1981: una estimación en perspectiva sectorial”, *Revista de Historia Industrial*, 18, (2000), pp. 71-111 y Margarita VILAR, “La distribución funcional de la renta en España entre 1914 y 1959: Una propuesta de análisis”, *Investigaciones de Historia Económica*, (2006), 6 (en prensa).

ejerció a la perfección su papel de someter a los trabajadores y de condicionar sus hábitos de vida³. Aprovechando su poder de coacción, la dictadura lo utilizó también como correa de transmisión de sus fundamentos ideológicos. Para conseguir estos objetivos la dictadura construyó un complejo marco normativo formado por una maraña de leyes y decretos que dieron forma legal a sus intenciones políticas.

La política salarial, y sus consecuencias sobre las condiciones de trabajo y vida de los asalariados, ha sido tradicionalmente una de las principales protagonistas de los estudios realizados sobre el marco laboral en la inmediata posguerra civil. Sin menoscabar la importancia de estos aspectos, este trabajo pretende ampliar la perspectiva de análisis. En particular, las siguientes páginas pretenden mostrar cómo el sistema de cobertura social implantado por la dictadura franquista fue también un instrumento imprescindible dentro de esa estrategia global de sometimiento y control sobre los trabajadores. Sólo desde esta perspectiva es posible entender como un régimen dictatorial que actuaba con tanta represión hacia este colectivo podía a su vez mostrar tanto interés por la previsión social o las políticas familiares. Como paso previo se analizan las características básicas del régimen social en la inmediata posguerra.

2. La cobertura social en la inmediata posguerra civil española (1939-1958)

El Fuero de Trabajo (1938), una de las primeras leyes fundamentales del régimen franquista, asentó los principios generales de la previsión social en España tras la Guerra civil. Utilizando el discurso populista de defender a los trabajadores, el régimen se comprometía en este texto legal a proporcionar al trabajador un régimen de previsión que le brindase la seguridad de su amparo ante el infortunio (Declaración X, artículo 1). Apoyándose en esta idea, Manuel Laraña⁴ ofrece una interesante definición del seguro social en la que se pueden observar muy claramente los fundamentos ideológicos básicos de la política social franquista:

“Entendemos por seguro social aquella institución del mundo del derecho, que adopta la forma de servicio público, por virtud de la cual el Estado impone al asegurado, o a tercera persona ligada con él por vínculo laboral, determinadas aportaciones, generalmente exigibles en forma obligatoria, mediante cuyo cumplimiento, y supuesta la concurrencia de ciertas condiciones y requerimientos por parte del beneficiario, éste adquiere el derecho a obtener de la entidad gestora del servicio compensaciones pecuniarias o en especie, para el caso de que se realice un riesgo futuro e incierto al que se encuentra sometido un gran número de personas.” (p. 61)

³ Margarita VILAR, “Estrategias de supervivencia de las familias trabajadoras en el marco laboral hostil de la posguerra civil española (1939-1958)”, *Revista de Sociología del Trabajo*, 56, (2006), pp. 119-163

⁴ Manuel LARAÑA, “Apuntes para la determinación de un concepto de seguro social”, *Moneda y Crédito*, 12, (1945), pp. 52-63.

Una lectura atenta de este texto permite destacar tres características básicas del régimen de seguros sociales en la posguerra. En primer lugar, se entendía como seguro social aquél que estaba promovido por la intervención del Estado (a través del INP), llegándose a identificar formalmente como un servicio público. Sin embargo, el Estado no se comprometía explícitamente a financiar el sistema sino que realizaba un papel similar al de un gestor, pues se limitaba a exigir las cuotas a quienes por ley estaban obligados a cotizar al sistema y a regular los pagos cuando el posible beneficiario cumplía las condiciones exigidas por la ley. Por tanto, el régimen franquista estaba defendiendo, en última instancia, el principio de autofinanciación del régimen social.

En segundo lugar, la participación en el mercado de trabajo era un requisito casi esencial para poder acceder a las prestaciones y la cobertura obligatoria del seguro estaba sujeta a un tope máximo salarial. Teniendo en cuenta estas características, parece claro que las pensiones no eran consideradas por el Estado como un derecho básico de todos los ciudadanos sino solo de los productores cotizantes que financiaban en gran parte los seguros. Obviamente, este requisito limitaba la protección del sistema, así como también descartaba su hipotético carácter redistributivo entre el conjunto de la población. En tercer lugar, la idea de protección del trabajador ante un posible riesgo futuro e incierto añadía otra limitación conceptual al sistema por estar más próxima al siniestro que al derecho de seguridad social universal. Para poner en práctica esta filosofía, el régimen franquista desplegó un prolijo marco legislativo en el terreno social que inunda a través de un continuo goteo las páginas del Boletín Oficial del Estado. Esta maraña de leyes y decretos puede ser clasificada en dos grandes apartados. Por un lado, se legislaron los seguros sociales obligatorios y, por otro lado, se desarrollaron paralelamente las políticas sociales en torno a la familia.

2.1. Los seguros sociales obligatorios en la posguerra civil

Tras el desenlace de la Guerra civil, el régimen franquista instauró un régimen de cobertura social que encajaba como horma de zapato en su ideología. En términos generales introdujo tres cambios legislativos que modificaron las características básicas del régimen social vigente en España en las décadas anteriores a este conflicto. En primer lugar, la dictadura optó por un sistema de gestión centralizado en el que el Estado asumía el control directo de los seguros sociales. Dentro de este nuevo sistema el INP, a través de sus delegaciones provinciales, se encargaba de la administración de los seguros a lo largo del territorio. Esto suponía un notable cambio respecto al periodo prebélico donde, aunque el INP era el organismo encargado de dirigir y coordinar el

sistema, las cajas colaboradoras regionales y provinciales se convirtieron en las verdaderas correas de transmisión del régimen de previsión social a lo largo de la geografía española⁵.

En segundo lugar, el sistema financiero de capitalización aplicado en el periodo prebélico fue sustituido por otro de reparto de rentas, lo que modificó la esencia del sistema estatal de seguros. Sólo hay que recordar que en el sistema de capitalización las cantidades recaudadas se canalizan hacia inversiones de bajo riesgo, y es la rentabilidad de estas inversiones la que permite atender el pago futuro de las pensiones. Por el contrario, el sistema de reparto descansa en la cotización de una generación a favor de la generación jubilada en ese mismo momento. Como consecuencia, este sistema es más arriesgado desde el punto de vista financiero, pues las prestaciones futuras sólo están garantizadas por la continuidad de la población trabajadora. Los riesgos de esta modalidad se vieron multiplicados en la posguerra civil debido a las nuevas características de la financiación estatal al sistema de previsión. En particular, la aportación proporcional del Estado en el periodo prebélico se transformó en una subvención fija que teóricamente se iría revisando cada cinco años. Sin embargo, en la práctica, la subvención estatal apenas se actualizó en los quinquenios sucesivos. Como consecuencia, la financiación pública del sistema de previsión fue perdiendo peso en términos relativos, lo que tuvo graves consecuencias negativas para el equilibrio financiero del nuevo sistema de reparto dentro de un periodo de fuertes tensiones inflacionistas⁶.

En tercer lugar, también se introdujeron cambios en la naturaleza de las cotizaciones a los seguros. Así, las cuotas patronales y las pensiones pasaron de ser fijas a ser proporcionales al salario real. Además, el trabajador, a diferencia del periodo anterior a la Guerra civil, estaba también obligado a cotizar con un porcentaje del salario base⁷. Estas nuevas condiciones implicaban un cambio profundo en la filosofía del sistema de previsión desde dos puntos de vista. Por un lado, las cotizaciones y las prestaciones de los seguros quedaron estrechamente vinculadas a la cuantía del salario real. Por otro lado, desde un punto de vista legal, sólo tenían derecho a disfrutar del sistema de seguros sociales aquellos asalariados que hubieran cotizado previamente.

⁵ Margarita VILAR, "Los orígenes de la previsión social en Galicia (1900-1935): análisis del nacimiento e implantación de los primeros seguros sociales", en IDEGA (eds.), *Galicia nunca Europa ampliada: converxencia e benestar*, Santiago, Publicaciones de la Universidad de Santiago, 2006, (en prensa).

⁶ Alberto RULL, "Consecuencias fiscales de una mayor participación del estado en la financiación de la seguridad social", *Revista de Trabajo*, 30, (1970), pp. 27-85.

⁷ Antes de la Guerra Civil se acordó que provisionalmente las cotizaciones correrían sólo a cargo del Estado y los patronos, quedando los obreros exentos de este pago debido a la precariedad en la que vivían, véase Carlos HERMIDA y Elena GARCÍA, "El retiro obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)", *Estudios de Historia Social*, 14, (1980), pp. 7-60.

Dentro de este nuevo marco legislativo destacaron el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) que sustituyó al antiguo retiro obrero; el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que a partir de 1948 integró también al seguro de maternidad (Decreto de 9 de julio de 1948); el Seguro Obligatorio de Accidentes, que mantuvo las características básicas del periodo prebélico; y, finalmente, el Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales que entró en vigor en 1950. Junto con estas figuras legales obligatorias, existían otros seguros de carácter voluntario que recibían el nombre de Seguros Libres y que, a diferencia de los primeros, no recibían bonificación ni subvención del Estado. Sin embargo, esta proliferación de la regulación social en la posguerra civil es engañosa, pues no representó un mayor grado de protección para los trabajadores. Todo lo contrario, dentro de un sistema que era prácticamente financiado por las aportaciones directas de patronos y obreros y que tenía que hacer frente a una elevada inflación, los niveles de protección social se mantuvieron muy bajos.

En el caso particular del seguro de vejez el nuevo marco legal apenas impulsó el crecimiento de los asegurados ni mejoró la cobertura social del sistema (gráfico 1). Así, por un lado, el número de afiliados a este seguro en 1935 (5.574.808) no se recuperó hasta casi una década después (1944: 6.524.859)⁸. Por otro lado, las cuotas recaudadas por afiliado fueron muy limitadas tras la Guerra civil. Sólo experimentaron un notable ascenso a partir de 1948-49, momento en el que los trabajadores comenzaron a contribuir con una parte de su salario a la cotización social. Posteriormente, en 1956, se produjo un nuevo salto en las cotizaciones por afiliado, gracias al aumento salarial generalizado que conllevó a su vez un incremento en las cuotas porcentuales destinadas al seguro⁹. Estos comportamientos constatan el esfuerzo económico realizado por los trabajadores dentro del nuevo sistema impuesto por el régimen dictatorial. En realidad, no cabe duda que la principal fuente de financiación de este seguro la constituían las cotizaciones de empresas y trabajadores, pues la participación del Estado era casi testimonial. Por otro lado, el mantenimiento de las prestaciones dentro de un sistema de reparto que contaba con recursos tan limitados no estaba garantizado a medio plazo.

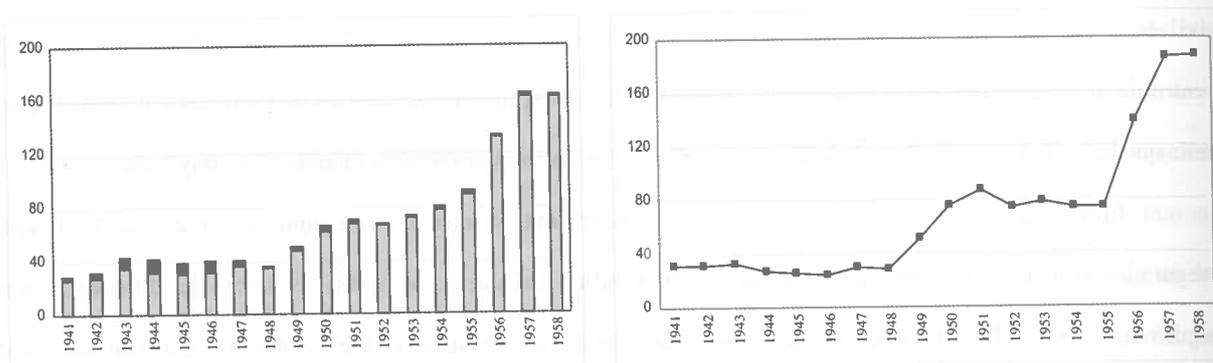
Precisamente, para hacer frente a unas fuentes de financiación escasas, el régimen franquista decidió autorizar el mutualismo laboral en los años cuarenta. A través de las mutuas algunos colectivos laborales con recursos económicos tenían la posibilidad de autofinanciarse un sistema de previsión a través de su organización

⁸ Datos obtenidos de Instituto Nacional de Estadística, *Principales actividades de la vida española en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, INE, 1952, p. 157 y *Anuarios Estadísticos de España*, 1943-1963.

⁹ Por Decreto de 8 de junio de 1956. Un análisis más detallado sobre este aspecto en Margarita VILAR, *Estrategias de supervivencia...*, p. 140.

en grupos profesionales¹⁰. La rápida proliferación de las mutuas profesionales durante la posguerra civil dio lugar a la creación de un sistema paralelo al de los seguros sociales, aunque de tipo más corporativo y profesional. Como consecuencia, España se alejaba de los sistemas universales integrados de Seguridad Social que se estaban extendiendo por los países de la Europa occidental.

Gráfico 1 Ingresos y pagos por afiliado al Seguro Obligatorio de Vejez (ptas anuales por afiliado)



Nota: Los datos se refieren únicamente a la Rama General del Seguro de Vejez. Las cuotas hacen referencia a las cotizaciones de empresarios y trabajadores y el resto de ingresos proceden de las aportaciones del Estado.

Fuente: A partir de Anuarios Estadísticos de España -AEE-, 1943-60 y Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación de España -CSCCIN-, Comercio, Industria y Navegación de España, 1954, p. 76 y CSCCIN, Cifras de la economía española, Madrid, 1961, p. 83.

Por su parte, el Seguro de Enfermedad tuvo que hacer frente también a serias dificultades. Por un lado, había que organizar los servicios médicos y farmacéuticos, haciendo frente a las reticencias de estos colectivos profesionales hacia el servicio de asistencia pública. Por otro lado, la aplicación del SOE exigía un gran esfuerzo económico, pues la puesta en marcha de este seguro exigía un gran desembolso en infraestructuras y recursos humanos y materiales. Sin embargo, al igual que ocurría con otros seguros, las cotizaciones de empresarios y trabajadores constituyeron la principal fuente de financiación de este seguro. Como consecuencia, hubo graves limitaciones económicas que se tradujeron en unas prestaciones económicas y sanitarias reducidas (cuadro 1).

En definitiva, la mayor parte de autores opinan que el Estado franquista tardó en construir un sistema global de seguros sociales¹¹. Según esta tesis, lo único que hubo hasta los años sesenta fue un conjunto de

¹⁰ Dénes BIKKAL, *La Seguridad Social...*, p. 431.

¹¹ Véanse, entre otros, José BABIANO, *Emigrantes, cronómetros y huelgas. Un estudio sobre el trabajo y los trabajadores durante el franquismo (Madrid, 1951-1977)*, Madrid, Siglo XXI, 1995, pp. 66-67 y Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808- 1995)*. Barcelona, Crítica, 1996, p. 278.

seguros dispersos de escasa cobertura y baja intensidad protectora junto con una maraña de mutualidades laborales. Como consecuencia, la política social franquista habría estado más próxima al concepto de asistencia social, “teñido de intencionalidades benéficas”¹², que a la concepción moderna de seguridad social universal.

Cuadro 1 Las cifras básicas del Seguro Obligatorio de Enfermedad

	Nº de Asegurados	Nº de Beneficiarios	Recaudado por cotización (ptas)	Aportaciones del Estado	Pagos por prestaciones (ptas)
1945	2.516.135	7.483.998	284.706.228	n.d.	198.687.184 (1946)
1948	3.166.306	8.546.451	882.989.416	n.d.	535.374.038
1951	3.145.194	8.766.544	1.701.447.965	n.d.	1.381.823.393
1954	3.621.110	8.999.579	2.649.900.000	71.400.000	2.509.827.979
1957	4.141.382	10.221.209	4.215.700.000	76.500.000	4.653.159.262

Nota: Las cifras incluyen tanto las operaciones realizadas por la Caja Nacional como por las entidades colaboradoras. Los pagos incluyen tanto las prestaciones económicas (por enfermedad, maternidad y gastos funerarios) como también los pagos por servicios médicos, farmacéuticos y hospitalizaciones.

Fuente: A partir de CSCCIN Comercio, Industria y Navegación de España, 1955, agost-sept., p. 86; Dénes BIKKAL, *La Seguridad Social...*, p. 441 y AEE (1955) y (1960). Las cifras de aportaciones del Estado proceden de Alberto RULL, *Consecuencias fiscales...*, p. 42.

2.2. Las políticas familiares en la posguerra civil

El régimen de seguros sociales estaba complementado en la posguerra civil por una política de defensa de la familia. A este respecto no cabe duda que uno de los fundamentos ideológicos básicos de la dictadura fue el “reconocimiento, exaltación y protección de la familia como célula primigenia de la sociedad”¹³. La defensa de la familia estaba relacionada con dos principios básicos de las ideologías autoritarias y fascistas: por un lado, la asociación entre el tamaño de la población y la potencia socioeconómica y política de un país y, por otro lado, su obsesión por la mejora de la raza¹⁴. Bajo esta filosofía, el régimen consideraba que el trabajo fuera del hogar de la madre ponía en peligro el bienestar del núcleo familiar y con ello el orden social, por lo que era necesario fomentar su salida del mercado laboral.

¹² Carlos BARCIELA, Inmaculada LÓPEZ, Juan MELGAREJO y José A. MIRANDA, *La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Síntesis, 2001, p. 44.

¹³ Gerardo MEIL, “La política familiar española durante el franquismo”, *Revista Internacional de Sociología*, 11, mayo-agosto, (1995), pp. 47-88.

¹⁴ Carme MOLINERO, “Mujer, franquismo, fascismo. La clausura forzada en un mundo pequeño”, *Historia Social*, 30, (1998), pp. 97-117 y Jordi GRACIA y Miguel A. RUIZ, *La España de Franco (1939-1951). Cultura y vida cotidiana*, Madrid, Síntesis, 2001, p. 93.

Para conseguir este objetivo puso en marcha una serie de medidas que perseguían fomentar la salida de la mano de obra femenina del mercado de trabajo. Su principal estrategia giró en torno a la concesión de ayudas económicas que favorecían a los trabajadores cuya esposa no trabajase fuera del hogar¹⁵. Con la aplicación de este tipo de medidas “las mujeres ya no tendrían la necesidad de salir del hogar para buscar en la fábrica o taller un salario para cubrir los insuficientes ingresos del padre de familia, apartándola de su función suprema e insustituible, que es la de preparar a sus hijos en su doble aspecto espiritual y material” (Preámbulo de la Ley de subsidios familiares). Como consecuencia, el trabajo remunerado se institucionalizó como un monopolio masculino que iba acompañado de la elevación de la figura paterna al status de «jefe del hogar», al poseer privilegios familiares y materiales como la cualificación y el salario¹⁶.

Precisamente, la Ley de subsidios familiares, que entró en vigor el 1 de febrero de 1939, establecía un subsidio económico igual para todos los trabajadores, teniendo en cuenta el número de hijos a su cargo menores de 14 años (a partir del segundo). Por tanto, esta figura no pretendía proteger a una clase social determinada sino a la familia en general, independientemente de su nivel de ingresos. Como consecuencia, las retribuciones eran indiferentes a la cuantía del salario percibido y estaban vinculadas al número de beneficiarios que el asegurado tenía a su cargo. Además, aquellos trabajadores que no tenían familia estaban también obligados a cotizar aunque no eran beneficiados por el subsidio. Por este motivo, el número de asegurados quintuplicó en algunos momentos al número de subsidiados (cuadro 2). En torno al régimen de subsidios familiares fueron creándose otra serie de beneficios complementarios como los premios nacionales y provinciales de natalidad, los préstamos de nupcialidad; las prestaciones de viudedad y orfandad o las ayudas a familias numerosas.

Cuadro 2 Régimen de Subsidios familiares en España

	Nº subsidiados	Nº de hijos beneficiados	Prestaciones (ptas)	Cuotas recaudadas (ptas)	Nº asegurados
1939	266.763	789.707	n.d.	n.d.	1.574.299
1940	439.920	1.298.924	115.435.809	358.791.541	2.112.409
1945	1.304.123	3.848.479	980.600.000	707.652.000	2.494.007
1950	1.293.965	3.576.620	996.600.000	1.249.216.000	2.809.964
1955	1.602.852	4.401.576	1.058.900.000	1.768.930.000	4.019.544
1958	1.370.337	3.735.249	1.512.000.000	3.224.857.000	3.498.711

Nota: Se refiere a la suma total de todas las ramas que componen el subsidio: rama general, agropecuaria, funcionarios públicos, trabajadores del mar y viudedad y orfandad.

Fuente: A partir de AEE, 1940-61 y CSCCIN, Comercio, Industria..., p. 76 y CSCCIN, Cifras..., p. 83.

¹⁵ Martín BOU, *El contrato de trabajo de las mujeres*, Barcelona, Librería Bosch, 1962, p. 205.

¹⁶ Véase Margarita VILAR, *Estrategias de supervivencia...*, p. 145 y la bibliografía aquí citada.

A lo largo de este periodo otros países de la Europa occidental también pusieron en marcha sus propios subsidios familiares. Sin embargo, el subsidio familiar franquista presentaba dos rasgos muy diferentes que lo alejaban del marco europeo¹⁷. Por un lado, las prestaciones familiares en Europa habían nacido como un producto de la negociación colectiva entre empresarios y sindicatos con el fin de introducir mejoras en el nivel de vida de la población. Por el contrario, en España surgieron como una prestación social impulsada unilateralmente por el Estado quien, además, parecía tener mayor interés en impulsar la creación de familias numerosas que en mejorar el bienestar general de las familias. Para constatar esta idea sólo hay que observar el carácter simbólico de las prestaciones familiares impuestas por el régimen franquista. Así, en 1950, una familia trabajadora de cuatro miembros necesitaba alrededor de 2.000 ptas mensuales para cubrir sus gastos domésticos básicos¹⁸. A una familia de estas características el Estado le concedía un subsidio mensual de 40 ptas, una cifra que representaba sólo el 2% del presupuesto familiar. Además, a pesar de la elevada inflación existente en la posguerra, el Estado apenas se preocupó por actualizar la escala de prestaciones del subsidio familiar, por lo que éstas se fueron depreciando rápidamente a lo largo del tiempo.

Por otro lado, el ámbito de aplicación del subsidio familiar franquista se reducía exclusivamente a la población asalariada y nunca se generalizó al conjunto de la población como en el resto de Europa. Como consecuencia, existían graves problemas de equidad derivados de la desigualdad protectora, pues importantes colectivos sociales quedaron desprotegidos al estar desvinculados de ciertas actividades profesionales. En definitiva, el régimen dictatorial desplegó al máximo toda su maquinaria propagandística en el terreno del subsidio familiar, pero apenas hizo esfuerzo alguno para que su aplicación se convirtiera en una verdadera inyección económica para las familias trabajadoras.

Ante el desplome alarmante de los salarios reales en la posguerra y la poca efectividad del subsidio familiar, los empresarios empezaron a aplicar de forma espontánea dentro de sus empresas un plus adicional de cargas familiares. Al observar la importancia que iba adquiriendo esta nueva partida, el Estado decidió dotarla de un marco legal a través de la Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de junio de 1945. Por medio de esta normativa se estableció un sistema de financiación del Plus exclusivamente empresarial, pues el Estado nunca se planteó participar en su sostenimiento. Además, esta figura incorporaba también un mensaje ideológico, pues para cobrar el plus familiar por matrimonio había que cumplir dos requisitos. Por un lado, el trabajador debía estar casado legítimamente y, por otro lado, la esposa no debía trabajar ni por cuenta propia ni ajena. Cuando no se cumplía este

¹⁷ Gerardo MEIL, *La política familiar...*, p. 56.

¹⁸ Margarita VILAR, *Estrategias de supervivencia...*, p. 142.

último requisito, el marido era penalizado, pues solo percibía los puntos correspondientes a los hijos. En definitiva, el régimen aprovechaba cualquier ocasión para imponer su modelo de familia patriarcal. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos propagandísticos y los métodos represivos, el modelo de reproducción social defendido por el régimen era inviable económicamente para garantizar la subsistencia familiar por lo que no llegó a triunfar del todo¹⁹. Con este telón de fondo cabe preguntarse qué objetivos perseguía realmente la política social que la dictadura puso en práctica en la inmediata posguerra. El siguiente epígrafe pretende dar respuesta a esta cuestión.

3. Algunas claves para entender el papel de la cobertura social en el marco represivo de la posguerra civil

El análisis del marco legislativo y la evidencia cuantitativa disponible permiten constatar que la dictadura franquista no tuvo intención alguna de utilizar las políticas sociales como una vía para mejorar el bienestar de los ciudadanos o redistribuir la renta de forma más equitativa. Todo lo contrario, los seguros sociales y los subsidios familiares formaban parte de una estrategia política más amplia que pretendía controlar y someter a los trabajadores bajo la dictadura franquista, a la vez que implantar los principios ideológicos del régimen. Sólo así es posible entender que el prolijo armazón legislativo que dio forma al nuevo régimen social fuera acompañado de otras medidas muy represivas que suspendían derechos básicos de los trabajadores. En particular, dentro de este contexto las políticas sociales desempeñaban tres principales funciones.

En primer lugar, los seguros sociales obligatorios tuvieron una finalidad claramente política, pues sirvieron para amortiguar las tensiones sociales dentro de un contexto de represión y pésimas condiciones de vida²⁰. Es decir, una vez conseguida la subordinación de los trabajadores por medio de las medidas represivas desplegadas a través del marco laboral era necesario asegurar una cierta estabilidad social. Para conseguir este objetivo, el régimen necesitaba mostrar una imagen “más amable” hacia los trabajadores. Los seguros sociales y las políticas familiares desempeñaron a la perfección este papel. Efectivamente, la oferta de amparo a las familias trabajadoras era presentada bajo un discurso paternalista como una muestra de la buena voluntad del

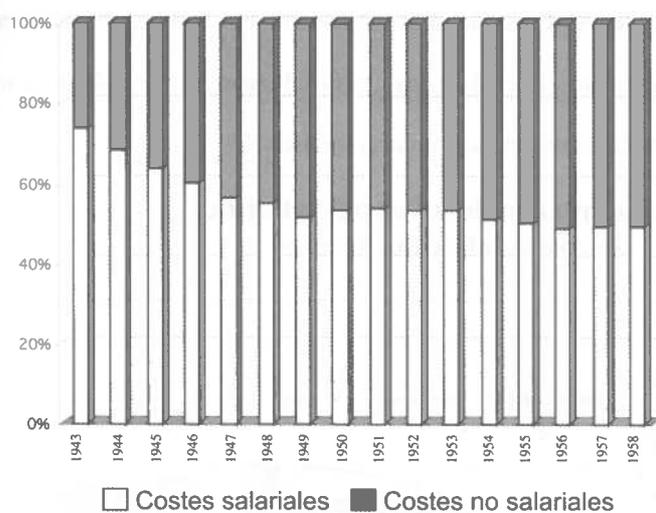
¹⁹ Ni siquiera al límite de su esfuerzo físico el cabeza de familia podía cubrir las necesidades familiares mínimas. Como consecuencia, todos los miembros de la familia se vieron obligados a contribuir a la financiación de las cargas comunes, véase sobre este aspecto en Margarita VILAR, *Estrategias de supervivencia...*, p. 149 y ss.

²⁰ En esta línea, Luis JORDANA, *El principio de unidad y los seguros sociales*, Madrid, INP, 1941, p. 48 ya señalaba que “los seguros sociales deben tener por encima del suyo inmediato, un fin político, derivado del objetivo político general que en España es la unidad nacional”. Sobre estos aspectos, véanse también Carme MOLINERO y Pere YSÀS, *Patria, justicia y pan. Nivells de vida i condicions de treball a Catalunya 1939-1951*, Barcelona, Edicions de la Magrana, 1985, p. 91 y Carmen BENITO, *La clase obrera asturiana durante el franquismo; empleo, condiciones de trabajo y conflicto (1940-1975)*, Madrid, Siglo XXI, 1993, p. 263.

gobierno dictatorial hacia aquéllos que habían perdido la guerra²¹. Sin embargo, el enorme despliegue de órdenes y decretos que dio forma al nuevo régimen social en la inmediata posguerra fue una maniobra básicamente propagandística. Como ya se ha comentado, en la práctica los trabajadores apenas vieron ampliadas sus prestaciones mientras que sí fueron obligados a cotizar a los seguros obligatorios con unos salarios muy escasos.

En segundo lugar, aquellas prestaciones sociales que suponían un ingreso económico inmediato para las familias permitieron mantener de forma artificial una política salarial basada en reglamentaciones totalmente ineficaces en el contexto inflacionario de posguerra. En particular, estas partidas se convirtieron en una forma de salario encubierto, pues su misión principal era la de compensar los insuficientes salarios legales que recibían los trabajadores por las tareas realizadas en la cadena de producción²². Como consecuencia, se fue configurando un sistema retributivo, más orientado hacia la asistencia social que hacia el estímulo productivo, que era fomentado en último término por la filosofía paternalista del Estado y de los empresarios (gráfico 2).

Gráfico 2 Participación del salario dentro de los costes laborales totales (en %)



Nota: Los costes salariales sólo incluyen aquellas partidas que representan un pago por la tarea realizada.

Fuente: A partir de los datos de salarios efectivos y costes laborales totales de Margarita VILAR, “La ruptura postbélica a través del comportamiento de los salarios industriales: nueva evidencia cuantitativa (1908-1963)”, *Revista de Historia Industrial*, 25, (2004), pp. 81-126, cuadro A.2.1.

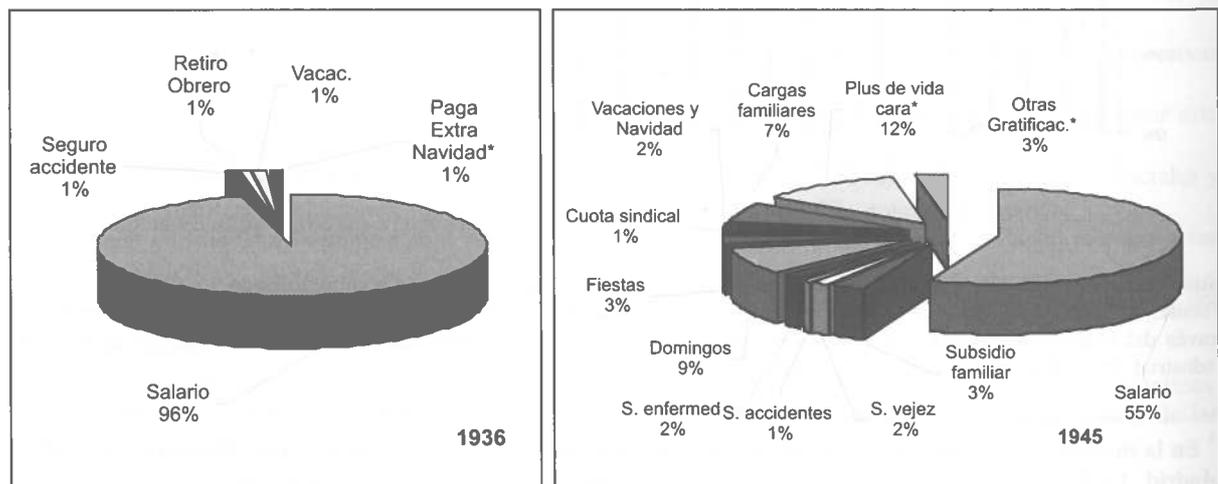
²¹ En la línea de la tesis de José BABIANO, *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, Madrid, CES, 1998, p. 155, quien señala que la intervención del Estado se parecía más a las viejas pautas paternalistas que al moderno estado del bienestar.

²² Sin embargo, la introducción de estas partidas complementarias no evitó que los trabajadores sufrieran un grave desplome de su poder adquisitivo respecto al periodo prebélico. Los datos obtenidos revelan como los ingresos reales «recibidos en mano» por un trabajador industrial cualificado en su jornada diaria de trabajo se redujeron, por término medio, en un porcentaje cercano al 50% tras la Guerra civil, véase Margarita VILAR, *Estrategias de supervivencia...*, p. 140.

Este sistema de remuneración que combinaba salarios legales insuficientes con otros complementos asistenciales escondía dos dardos envenenados. Por un lado, la provisión de nuevos ingresos por medio de partidas sociales se fundamentaba en criterios morales de asistencia y generosidad en lugar de sustentarse en los derechos básicos y legítimos del trabajador. Desde esta perspectiva se enviaba un claro mensaje a los trabajadores a cerca de quien estaba al mando y hasta qué punto era importante mostrar un comportamiento «ejemplar», acorde con los principios ideológicos del régimen, para poder disfrutar de estos subsidios. Por otro lado, la política pseudo-asistencial de posguerra, que sostuvo en general como eje común a la familia, pretendía también impulsar la creación de núcleos familiares que siguieran el modelo patriarcal defendido por la dictadura.

Además, las restricciones legales impuestas por el régimen para aumentar los salarios y la vinculación entre los salarios reales y las cotizaciones sociales impulsaron a los empresarios a realizar dos tipos de actuaciones. Por un lado, se difundieron pagos salariales clandestinos o «fuera de sobre», aunque obviamente es imposible valorar en qué cuantía. Por otro lado, se fueron añadiendo a los sueldos pluses, subsidios y prestaciones familiares. La retahíla de leyes que daba cobertura legal a este sistema de complementos sociales podría ser interminable²³. A golpe de Decreto y Órdenes Ministeriales se iba tejiendo una tela de araña cada vez más difícil de analizar. Como consecuencia, la estructura interna de los costes laborales se fue volviendo más compleja a la vez que el peso relativo del salario por tarea realizada se reducía (gráfico 3).

Gráfico 3 Descomposición interna de los costes laborales en la industria (% de costes laborales totales)



Nota: Todas las partidas incluidas eran obligatorias excepto las que presentan un (*). Los datos se refieren a un trabajador (varón) de categoría media que ocupa un puesto de tejedor de algodón en la Manufactura Sedó S.A. de Barcelona. Se ha elegido este caso particular porque las partidas voluntarias variaban dependiendo de la empresa y del tipo del trabajo. Así,

²³ Margarita VILAR, *El precio del trabajo industrial en las primeras décadas del franquismo (1936-1963): las limitaciones de las fuentes estadísticas*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2005, Documento de Trabajo 01/05.

también se aplicaban en algunas empresas el Seguro contra silicosis, el subsidio por lluvia, subsidio de pan, participación de beneficios, auxilio de vivienda, economatos y comedores, subsidio de defunción o la dote de matrimonio.

Fuente: A partir de la Documentación del Archivo Histórico de la Cámara de Comercio de Barcelona (1945).

Pero no cabe duda que ambas estrategias permitían mejorar las escasas retribuciones salariales sin incumplir la prohibición legal de aumentar los salarios reglamentados y sin encarecer las cotizaciones sociales. Además, muchas empresas ofrecieron a sus trabajadores un amplio abanico de servicios subvencionados y pagos en especie que encajaban como horma de zapato dentro de la filosofía paternalista defendida por el Estado²⁴. Entre otros destacaron los servicios de comedor, que ofertaban comidas subvencionadas, y los economatos, que garantizaba el acceso al consumo de una amplia gama de productos a precios inferiores a los del mercado.

Las cámaras de comercio mostraron en repetidas ocasiones su desacuerdo con una política salarial que fomentaba el distanciamiento entre la cantidad pagada por el empresario después de sumar todos los gastos sociales y la recibida por el trabajador²⁵. El debate sobre estas cuestiones fue muy dilatado en el tiempo. Así, en 1952, ante la previsible modificación del sistema salarial que se estaba planeando en el seno del Ministerio, un informe interno de la cámara de Barcelona concluía que la seguridad social es “un lujo, que sólo se pueden permitir aquellos países en que, dada la productividad laboral, ésta permite satisfacer al total de trabajadores unos salarios muy por encima del mínimo vital y aún queda más que suficiente para sufragar los gastos que significa la seguridad social”²⁶.

Obviamente, esta descripción no se correspondía con la realidad económica de la España de posguerra. Partiendo de este razonamiento, el informe del CSCCIN aconsejaba al Ministerio de Trabajo que debería dar preferencia a dos cuestiones por el interés general del país. Por un lado, mejorar la capacidad de compra de los asalariados, con el objetivo de estimular la demanda interna y acelerar la recuperación económica. Por otro lado, tratar de impulsar la mejora de la productividad del trabajador, teniendo en cuenta que aquellas partidas incluidas

²⁴ Entendiendo por paternalismo al conjunto de dispositivos desplegados en la esfera de la producción, basados en las obras sociales y cuyos objetivos eran la atracción y estabilidad de la mano de obra, su disciplinamiento productivo y la generación de lazos de lealtad vertical, José BABIANO, *Paternalismo industrial...*, p. 88.

²⁵ Un aspecto ya recogido por la historiografía, véanse Carme MOLINERO y Pere YSÀS, “Los industriales catalanes durante el franquismo”, *Revista de Historia Económica*, 8, 1, (1990), pp. 105-29; José BABIANO, *Productores disciplinados...*, y Margarita VILAR, *El precio del trabajo...*, p. 6 y ss.

²⁶ CSCCIN, *Dictamen que ha presentado el jefe de sección económica del sindicato de la madera y corcho de Barcelona como vocal empresario de la ponencia que ha estudiado el problema del “salario vital” en relación con la proyectada modificación laboral y de salarios*, 1952, Informe interno y confidencial. Documentación del Archivo Histórico de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona.

en los costes laborales que nada tenían que ver con el salario por tarea realizada no contribuían en absoluto a aumentar esta ratio²⁷.

El fracaso del sistema era evidente, pero el Estado no mostró ninguna intención de reformar el marco laboral. Sólo a finales de los años cincuenta intentó modificar la financiación del sistema de seguros sociales con el objetivo de frenar los efectos negativos que los incrementos salariales tenían sobre las cotizaciones sociales. Así, en primer lugar, se estableció por Decreto de 23 de marzo de 1956 el 9% de los salarios como tope en la aportación de las empresas y los trabajadores a los seguros sociales. En segundo lugar, se excluyeron de las cotizaciones sociales los aumentos salariales voluntarios por parte de las empresas²⁸. Sin embargo, esta línea de actuación que apostaba por separar la política salarial y la social podía, a medio plazo, poner en peligro el propio sistema. Obviamente, la reducción de las cotizaciones dentro de un sistema de reparto implica que a medio plazo resulte muy difícil financiar las prestaciones en vigor. Para evitar este efecto negativo, el Estado se comprometió a contribuir más activamente en la financiación de los seguros sociales.

Por tanto, se estaba rompiendo por primera vez con el principio tácito de autofinanciación del régimen social y se caminaba hacia su estatalización²⁹. Pero los limitados fondos con los que contaba el Estado no podían evitar el empobrecimiento general del sistema, es decir, “la marginalización y el forzoso hundimiento de las prestaciones ante unas fuentes de financiación agotadas”³⁰. Como consecuencia, los seguros sociales entraron en la década de los sesenta en una situación agónica. Mientras las cotizaciones quedaban congeladas en una coyuntura de aumentos salariales, las pensiones y los subsidios sociales iban perdiendo poder adquisitivo a la vez que las prestaciones en especie (como la asistencia médica y farmacéutica) se deterioraban. Para solucionar esta situación se aprobó la Ley de Bases de 1963, raíz del actual sistema de Seguridad Social, que entre otras

²⁷ CSCCIN, *Informe sobre seguros sociales y salario-base*, remitido desde la Secretaría General en Madrid a los secretarios generales de las cámaras de comercio del país, 1949, Circular nº 129. Documentación del Archivo Histórico de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. Las cámaras tocaban de lleno en una de las principales contradicciones internas de la política económica del periodo: se pretendía aumentar la producción y venta de bienes de consumo pero manteniendo unos niveles salariales bajos.

²⁸ Decreto de 21 de marzo 1958, que supuso el inicio de la ruptura definitiva entre las políticas salariales y sociales, ya que eximía de las cotizaciones a las alzas salariales que las empresas aplicaran de forma voluntaria, así como también las primas a la producción y los incentivos por rendimiento. Más información en Margarita VILAR, *La ruptura postbélica...*, pp. 81-126.

²⁹ Como medida inicial, el gobierno concedió en 1956 un crédito de 1.125 millones para “poder mantener sin reducción alguna las prestaciones sociales actualmente en vigor ante la disminución de la cuota”, Antonio PEREDA y Antonio DESDENTADO, “La política de salarios y los salarios de cotización y prestaciones a efectos de seguridad social”, *Revista de Trabajo*, 31, (1970), pp. 27-46.

³⁰ *Ibidem*, p. 34.

novedades introdujo finalmente una nueva fórmula en la que las cotizaciones se fijaban sobre unos salarios de cotización teóricos desvinculados del salario real³¹.

En definitiva, en los años sesenta el modelo de funcionamiento del sistema de seguros sociales, basado en unos salarios bajos y en una escasa financiación estatal, entraba en contradicción con la etapa definitiva de modernización de la economía española en este periodo. Dejando atrás los años de mayor crisis económica y represión, el nuevo contexto de crecimiento exigía cambios estructurales profundos en muchos ámbitos del país. Así, coincidiendo con la puesta en marcha del Plan de Estabilización (1959), la economía española se reincorporó, no sin dificultades, a la senda europea de desarrollo del Estado de bienestar, un tren que había perdido en las dos décadas anteriores³². De forma paralela, se fueron aprobando reformas estructurales que abrían las puertas al desarrollo futuro de un estado de bienestar similar al de otros países de la Europa Occidental. Sin embargo, quedaba todavía mucho camino por recorrer.

4. Conclusiones

Este trabajo ha analizado básicamente el papel del régimen de cobertura social en el marco represivo de la inmediata posguerra civil, El análisis del marco legislativo y la evidencia cuantitativa disponible han permitido constatar que la dictadura franquista no tuvo intención alguna de utilizar las políticas sociales como una vía para mejorar el bienestar de los ciudadanos o redistribuir la renta de forma más equitativa. Todo lo contrario, los seguros sociales y los subsidios familiares formaban parte de una estrategia política más amplia que pretendía controlar y someter a los trabajadores bajo la dictadura franquista, a la vez que implantar los principios ideológicos del régimen. Sólo así es posible entender que el prolijo armazón legislativo que dio forma al nuevo régimen social en la posguerra fuera acompañado de otras medidas represivas que privaban de sus derechos básicos a los trabajadores.

Estamos hablando, en primer lugar, de un sistema de cobertura imperfecto que se reducía exclusivamente a la población asalariada dentro de unos determinados niveles salariales. Como consecuencia, existían graves problemas de equidad derivados de la desigualdad protectora, pues importantes colectivos sociales quedaron desprotegidos al estar desvinculados de ciertas actividades profesionales. En segundo lugar, el

³¹ La Ley de Bases de 30 de diciembre de 1963 supuso el paso de un sistema de seguros sociales fragmentado a un sistema integral de Seguridad Social. Véanse, entre otros, Juan E. BLANCO, *Planificación de la seguridad social española*, Barcelona, 1964 y Ángel SERRANO y José L. MALO, *Salarios y Mercado de Trabajo en España*, Madrid, H. Blume, 1979.

³² Francisco COMÍN, “El desarrollo del Estado de bienestar en España”, *Historia y Política*, 2, (1999), pp. 7-38.

Estado se desentendió de su financiación. Así, los seguros eran costeados básicamente por empresarios y trabajadores quienes tenían que destinar un porcentaje de su raquítrico salario a las cotizaciones. Por último, los trabajadores también fueron las principales víctimas de las imperfecciones del modelo protector, pues recibían unas prestaciones irrisorias que se fueron deteriorando progresivamente debido a la fuerte inflación.

Sin embargo, estos resultados no fueron considerados como un fracaso por parte del régimen franquista porque sus intenciones desde un principio habían sido otras muy diferentes. En primer lugar, las políticas sociales sirvieron a la dictadura para mostrar su imagen más amable hacia los trabajadores, como contraposición a otras medidas más represivas, y así lograr su subordinación. Con este fin desplegó al máximo toda su maquinaria propagandística para dar publicidad a las supuestas bondades del sistema. Por otro lado, los subsidios sociales permitieron al régimen franquista mantener durante un largo tiempo una política salarial basada en reglamentaciones que establecían salarios raquítricos en un periodo de fuerte inflación. Por último, estas políticas fueron utilizadas por la dictadura como correa de transmisión de sus principios ideológicos, especialmente en el terreno familiar. En definitiva, la dictadura franquista utilizó las políticas sociales en la inmediata posguerra con fines muy alejados de las bases del estado de bienestar vigentes en otros países europeos.
