

Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79035> EDICIONES
COMPLUTENSE

Franquismo social y Ministerio de Trabajo (1939-1957)

Pedro González Murillo¹

Recibido: 5-9-2021 / Aceptado: 28-9-2021

Resumen. En este artículo se analiza la evolución del franquismo social entre 1938 y 1957, desde la promulgación en plena Guerra Civil del Fuero del Trabajo hasta la salida de José Antonio Girón de Velasco del Ministerio de Trabajo. En este período, el régimen, cuya legitimidad provenía exclusivamente del resultado de una guerra fratricida, intentó presentar un rostro social legitimador que atrajese al mayor número posible de desafectos. Para ello, temeroso de la fuerza del movimiento obrero en las fábricas y consciente del papel secundario del sindicato, compaginó represión con un modelo de política laboral y de previsión social gestado desde el Ministerio de Trabajo. El contraste entre el discurso social de la dictadura y las realizaciones efectivas de su política social no invisibiliza estas pero sí permite constatar la existencia de una zanja amplia separadora de relatos y resultados efectivos que el franquismo social recorrió gracias al recurso atemporal de la propaganda.

Palabras clave: franquismo social, dictadura, política social, política laboral, Ministerio de Trabajo.

[en] Social Francoism and Labour Ministry (1939-1957)

Abstract. This article analyses the evolution of social Francoism between 1938 and 1957, from the enactment of the Labour Charter in the middle of the Civil War to the departure of José Antonio Girón de Velasco from the Labour Ministry. During this period, the regime, whose legitimacy proceeded exclusively from the result of a fratricide war, tried to present a legitimizing social image which would appeal to as many disaffected people as possible. Therefore, fearful of labour movement strength in the factories and conscious of the secondary paper of the trade union, it combined repression with a model of labour and social welfare developed by the Labour Ministry. The contrast between the dictatorship social discourse and the effective realisations of its social policy does not make those invisible but it allows contrast in the existence of a wide divider trench of narratives and effective results whom social Francoism traversed thanks to the atemporal resource of the propaganda.

Keywords: social Francoism, dictatorship, social policy, labour policy, Labour Ministry.

Sumario: 1. Introducción. 2. Fundamentos para una política social. 2.1. El Fuero del Trabajo. 2.2. Cimientos para un programa social: falangismo y sindicato, Ministerio de Trabajo y ministros. 3. El franquismo social a través del Ministerio de Trabajo. 3.1. La política laboral. 3.2. La previsión social: concepto, campo de aplicación y financiación. 4. Conclusión. Fuentes. Bibliografía.

Cómo citar: González Murillo, P. (2021). Franquismo social y Ministerio de Trabajo (1939-1957). *Sociología del Trabajo*, 99, 205-220.

1. Introducción

Terminada la Guerra Civil y paralizadas las iniciativas reformistas desarrolladas durante la II República, el régimen triunfante tras la contienda solapó represión y un deseo inequívoco de captar a las masas obreras para el proyecto que el franquismo social diseñó desde el Ministerio de Trabajo. Continuaba alarmando la presencia del comunismo en la fábrica y por ello la neutralización del movimiento obrero partió de una estrategia en cuyo anverso se encontraba un marco jurídico represor con lo que se explicitaba el hecho de que, en cierta medida, la mentalidad de trinchera pervivía entre los vencedores. En su reverso, conviviendo con la anterior estrategia y sin conciencia aparente de contradicción, se hallaban las políticas del Ministerio de Trabajo y el deseo de elevar el nivel de vida de los trabajadores españoles a través de medidas que anularan a los enemigos que sobrevivieron a la Guerra Civil [González Murillo, 2008 y 2020]. El objetivo del franquismo social fue lograr la adhesión de los españoles al bando triunfante en 1939 [Molinero, 2005, 22-37] y las bases de este proyecto de seducción de masas se inició en plena guerra con el Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938). Para evitar la repulsión del mundo del tra-

¹ Instituto de Educación Secundaria Arquitecto Peridis, Leganés, Madrid. Correo electrónico: pgonzalezmurillo@educa.madrid.org.

bajo se enarbolaba el estandarte de la cuestión social integrando en un solo cuerpo tradicionalismo corporativista, falangismo y catolicismo social. En ese proyecto se aplicaron los ministros Pedro González Bueno (1938-1939), Joaquín Benjumea Burín (1939-1941) y José Antonio Girón de Velasco (1941-1957). Con ellos el franquismo social erguía la bandera del intervencionismo laboral como garantía de desarrollo ordenado y, en paralelo, la autarquía explicitaba un nacionalismo que debía mitigar el deterioro económico del país dotándolo de independencia en este ámbito [García Delgado, 1986, 170-191]. Su fracaso en el plano económico condujo en 1959 al Plan de Estabilización [Tortella, 1994, 277. Barciela, 1989, 106-116]. Ese mismo intervencionismo en versión ordenancista se plasmó en la Ley de Contrato de Trabajo (1944) que imponía controles rígidos en el ámbito de la contratación y en la Ley de Reglamentaciones Laborales (1942) que imperó en el mundo del trabajo hasta su quiebra con la promulgación de la Ley de Convenios Colectivos en 1958 [Jané, 1969, 175. Soto, 2003, 217-246]. La versión del franquismo social desarrollada desde el Ministerio de Trabajo no debía modificar sustancialmente las bases de la sociedad española a la par que tenía que sustentarse en el sindicato, institución conciliadora de los intereses de trabajadores y empresarios [Aparicio, 1980, 105. Babiano, 1998, 23-38] y en un modelo de familia tradicional sobre el que girase la revolución social del nuevo Estado.

2. Fundamentos para una política social

2.1. El Fuero del Trabajo

Terminó la guerra pero comenzó otra cruzada para el régimen en el mundo del trabajo. El franquismo social buscó la adhesión del mayor número posible de españoles procedentes tanto del bando nacional como del republicano. En esta nueva conflagración el Fuero del Trabajo (1938) fue promulgado en plena Guerra Civil bajo el mandato de González Bueno como ministro de Organización y Acción Sindical. En él se establecían los principios ideológicos, políticos y económicos que habían de regir el rumbo de esa España que pretendía poner fin a la denominada cuestión social [Aparicio, 1980, 53-58]. El Fuero del Trabajo se presentó como el rostro social de la dictadura y en él se combinó el tradicionalismo corporativista de corte carlista, el sindicalismo católico y el falangismo en la búsqueda de un proyecto social que acabara con la conflictividad social que presidió la realidad española de los últimos decenios. Su inspiración nacía de la Carta del Lavoro italiana (1927) y de la Ley de Ordenación del Trabajo Nacional de Alemania (1934) y en la ejecución de las políticas de él derivadas se anudó, junto al Ministerio de Trabajo, la inspiración de la Falange [Payne, 1985, 220].

Desde un punto de vista formal, la empresa había de ser un instrumento que subordinara cualquier elemento del proceso productivo al bien común y a la defensa de la dimensión humana y cristiana de los productores españoles. Esta concepción se insertaba dentro de unos patrones unitaristas y jerárquicos que consideraban la producción nacional como una unidad económica al servicio de la patria. El franquismo había impuesto su modelo de Estado y de paz social por medio de las armas. Era la fuerza de estas la que legitimaba su permanencia en el poder y, por tanto, también su intervención directa por medio de los instrumentos del derecho en el ámbito de lo social. El Fuero del Trabajo fue el primer instrumento jurídico de este programa. Sin embargo, esta nueva vía entre el capitalismo y el materialismo marxista suponía simplemente renegar en el mero plano teórico de un liberalismo incapaz de superar sin graves alteraciones sociales las crisis del sistema a lo cual se unía el temor permanente a la revolución obrera que hacía del intervencionismo estatal una garantía a favor del orden establecido.

2.2. Cimientos para un programa social: falangismo y sindicato, Ministerio de Trabajo y ministros

El falangismo perdió en la Guerra Civil a personalidades destacadas como Onésimo Redondo, Julio Ruiz de Alda, Ramiro Ledesma Ramos o José Antonio Primo de Rivera. Los líderes que tras el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937 fueron incorporados a Falange Española Tradicionalista y de las JONS convivían con la llegada a los puestos de mando de personalidades como Ramón Serrano Suñer que, procedentes de la CEDA, poco o nada tenían que ver con la Falange o con los ideales que inspiraron su nacimiento salvo su amistad con José Antonio o sus lazos familiares con el general Franco. Los elementos puramente falangistas fueron progresivamente apartados de puestos relevantes y los que sobrevivieron como Girón constituyeron un parapeto aparentemente novedoso, revolucionario y útil para visibilizar una nueva forma de afrontar la cuestión social. Durante la Guerra Civil el falangismo fue una escalera que permitió ascender por la estructura de poder desde el estribo del franquismo social. Siendo cada vez menos necesaria la retórica o el proyecto joseantoniano, la Falange y sus tendencias originarias fueron progresivamente apartadas y lo que en los años treinta había sido aquella, en el final de los años cincuenta lo era con absoluta claridad la naciente tecnocracia o sus elementos más próximos. Ciertamente Girón de Velasco defendía que la gran obra de la Falange Española había sido la edificación de un sistema social como jamás había conocido España [Girón, 1994, 154] pero ciertamente cuando el 29 de octubre de 1953 se celebra el Congreso Nacional de Falange Española, momento en el que Girón estima conseguido aquel objetivo, la Falange y sus realizaciones sociales tienen menos peso del que retóricamente el ministro de Trabajo manifiesta. En gran parte la Falange era él y por tanto esa gran obra social que inundaría España de seguridad ante el infortunio era una fórmula de autoalabanza a lo que había sido su labor al frente del Ministerio de Trabajo.

En el esquema del franquismo social el movimiento sindical obrero tradicional no tenía cabida. Imposibilitaba el orden social armónico deseado por la dictadura e incentivaba la lucha de clases marxista fomentadora de los antagonismos que socavaron la convivencia en el país con el episodio culminante de la II República. Unidad, totalidad y jerarquía eran los principios que presidían el funcionamiento de la OSE (Organización Sindical Española). Toda persona económicamente activa era enmarcable y quedaba enclavada dentro de este sistema de representación de intereses organizado en entidades obligatorias, no competitivas, jerárquicamente estructuradas, reconocidas por el Estado y funcionalmente diferenciadas que monopolizaban la representación de los productores controlados por el Estado [Solé, 1990, 51]. El sindicato vertical, atendiendo a los criterios expuestos en el Fuero del Trabajo, era un instrumento de control de la masa trabajadora al servicio del Estado a través del cual había de realizar aquel su cometido [Ellwood, 1984, 124]. La Ley de Bases de la Organización Nacional Sindicalista (1940), precedida por la Ley de Unidad Sindical (1940), ponía en funcionamiento los sindicatos para situarlos en el interior de la sociedad española como una organización de masas que diera contenido y cuadros a la política social del régimen, afrontara la subversión en caso de producirse y aunara fuerzas para el desarrollo autárquico. En el verano de 1939, la correspondencia entre el Ministro de Organización y Acción Sindical, Pedro González Bueno, y el Vicepresidente del Gobierno, Francisco Gómez Jordana, ponía de manifiesto la endeblez del Estado franquista y de los mismos proyectos sociales que en ese momento germinaban con grandes dificultades de forma que un intento de sindicación ajena a los mecanismos propios del régimen en cinco bancos (el de España, el Hipotecario, el de Crédito Local, el Industrial y el de Crédito Exterior), un sindicato naranjero en Levante (este último al amparo del General Aranda) y una asociación de empleados y obreros de los ferrocarriles de España ponía en guardia a ambos miembros del gabinete franquista de forma que el 4 de agosto Gómez Jordana recibía la queja de González Bueno manifestando su malestar por la pasividad del Gobierno ante el surgimiento de las iniciativas de formación de sindicatos en muchos casos con el beneplácito de los ministerios correspondientes:

“De esta manera, se acumulan, cada vez en mayor número, los obstáculos para la implantación de la nueva Organización Sindical. El Gobierno ve impasible como se va montando todo este tinglado de antiguas organizaciones que renacen espontáneamente en un clima lleno de resabios marxistas e infiltradas del espíritu de la lucha de clases y por consiguiente, que son completamente opuestas a nuestro credo político”.²

La realidad es que Franco fue reduciendo paulatinamente el papel del sindicato en el seno de la burocracia del sistema hasta quedar transformado en una institución de individuos políticamente travestidos con un toque falangista exclusivamente patente en la indumentaria que lucían de forma ocasional. En los años cincuenta el sindicato estaba absolutamente desprestigiado en los ambientes obreros y languidecía con una actividad inversamente proporcional a la retórica de sus líderes sin ser capaces de controlar mínimamente las competencias que les eran propias [Cazorla, 2000, 135-137]. Su fuerza no procedía del apoyo directo de los trabajadores sino de su estatus como organización oficial que con su duplicidad de funciones y cargos en el seno de la administración del Estado complicaba la gobernabilidad del país. El sindicato competía con el Ministerio de Trabajo para implementar la política social del régimen pese a la ineficacia de su organización reconocida desde altas instancias como la representada por Solís Ruiz:

“Es frecuente, por ejemplo, el informar desfavorablemente la apertura de una industria o un establecimiento, cuando los existentes son deficientes, insuficientes o existen obreros en paro. Es frecuente solicitar una subida de precios olvidando afectan éstos a los obreros que en la industria trabajan o desconociendo perjudican a otros sectores. Es frecuente solicitar reducción de plantillas, sin escuchar a la Sección Social, o, hablar de salarios, sin estar presentes los representantes económicos...”³

Por otro lado, el sindicato constituía un nido de servilismo que redundaba en desprestigio de la propia institución favoreciendo la percepción popular que lo consideraba esencialmente una camarilla perceptora de prebendas sin intervención eficaz en decisiones relevantes para el país, un redil de burócratas inoperantes que ayudaba a que el falangismo (como principio teórico inspirador de la dictadura) fuera perdiendo fuerza en la medida en que el jefe del Estado fue encontrando otras familias en las que apoyarse.

En el período abordado el Decreto de 18 de agosto de 1939 ordenaba el Ministerio de Trabajo a través de una Subsecretaría y cuatro Direcciones Generales: Trabajo, Previsión, Estadística y Jurisdicción del Trabajo. Este mismo año recayeron sobre Benjumea Burín las atribuciones propias de Trabajo y Agricultura, lo cual evidenciaba la tendencia a separar las competencias propias del mundo del trabajo de las estrictamente sindicales. Esta separación nacía de la Ley de 8 de agosto de 1939 que materializaba el criterio del Consejo Nacional de FET y de las JONS (5 de junio de 1939) el cual postulaba el retorno del sindicato a la estructura del partido. Fruto de ello fue la supresión del Ministerio de Organización y Acción Sindical y la distribución de sus competencias entre Trabajo (vertiente laboral) y la Delegación Nacional de Sindicatos (vertiente sindical). Y en el marco del amansamiento generalizado de la Falange, la política de prestaciones sociales (que se repartía entre distintas instancias del sindicato y del Ministerio de Trabajo) cayó en esta etapa esencialmente en manos de hombres como Girón de Velasco que valoraron la opción

² APG (Archivo de Presidencia del Gobierno), JDN (Junta de Defensa Nacional), leg. 26, nº 9.

³ Correspondencia de José Solís Ruiz a los delegados sindicales de provincias, 22 de octubre de 1953. AGA, SS, IDD 90.01, r/243, nº 112, pág. 3.

de la propaganda como se constata en el Proyecto de Decreto por el que se crea el Instituto Social (1952) diseñado formalmente como órgano cultural e informativo pero que realizó funciones de difusión entre los trabajadores de la legislación social y de la obra social realizada por España en los países de Hispanoamérica.

En esta etapa las competencias propias del Ministerio de Trabajo recayeron en González Bueno, Benjumea Burín y Girón de Velasco. Sin duda fue este último el que marcó con más intensidad la etapa considerada. No en vano, con sus casi dieciséis años al frente de la cartera de Trabajo, fue el ministro que más tiempo acompañó a Franco en sus gabinetes tras la figura de Luis Carrero Blanco. Su discurso político fue una secuela de la II República y de la Guerra Civil; su personalidad era capaz de revelar en la misma disertación lirismo, vehemencia, buena fe, propaganda y catastrofismo. La visión que tenía de un mundo dominado por el liberalismo y el marxismo le hizo ver la pasada conflagración como una cuestión de supervivencia. Según él, era necesario derrotar definitivamente y por medio de una labor de demolición al enemigo de la nación española. De ahí arrancaba su apasionado ideal de reconstrucción nacional desde los principios de la Falange, porque España era en la mente de Girón un desierto que en otra época había sido un vergel donde los valores del catolicismo imperaron en un ambiente social de paz y armonía próxima a la del Edén bíblico.

Su ascenso comenzó en el verano de 1939. Fue aupado a la Delegación Nacional de Excombatientes por el general Agustín Muñoz Grandes, a la sazón Secretario General del Movimiento. Llegó al ministerio a raíz de la crisis de 1941 representando al sector de la Falange con una mayor voluntad de adaptación a una situación en la que eran plenamente conscientes de que sus principios iban a ser progresivamente arrinconados [Suárez, 1984, 263-266]. Hombre profundamente leal a Franco, sus promesas y discursos contribuían a desactivar las posibles reivindicaciones de los elementos menos amansados del partido, imposibilitando que estos y sus programas penetraran profundamente en la política española. Su labor, al igual que la de Arrese desde la Secretaría General del Movimiento o la de Sanz Orrio desde la Vicesecretaría de Obras Sociales, consistió en domesticar las instituciones emanadas del falangismo y adaptarlas a la nueva realidad que España vivía. En todo momento Girón dio muestras de su empuje y vitalidad política. Era un ministro puro nervio, con más fibra y romanticismo que la mayoría de los políticos de los gabinetes franquistas; enérgico y vigoroso en su vocabulario, demagógico en su retórica, conservador y defensor de un sindicalismo al servicio del régimen. Ciertamente, en una vorágine de percepciones contradictorias, algunos sectores empresariales veían en él a un revolucionario, a un rojo o un izquierdista [Llorens, 1983, 154-155. Ludevid, 1976, 22. Payne, 1987, 302 y 308].

Girón dio sus últimos coletazos a principios del año 1956. El 16 de febrero José Luis de Arrese se hacía cargo de la Secretaría General del Movimiento. El *León de Fuengirola* accedió a la Vicesecretaría General de Obras Sociales. El hecho de que bajo su mando quedara la Delegación Nacional de Sindicatos probablemente fue un hecho decisivo que ayudó más si cabe a su caída posterior [Arrese, 1982, 26]. Girón pretendía que Ismael Herraiz, un hombre de su confianza, fuera nombrado Delegado Nacional de Prensa y Propaganda del Movimiento. Estaba relativamente cerca su salida del Ministerio de Trabajo; había hincado el diente dentro de la Secretaría General incrementando su peso dentro del sindicato pero el proyecto no llegó a buen puerto y Herraiz acabó como agregado de prensa en Viena. Probablemente este fue un primer signo del deterioro de su figura dentro del gabinete franquista y un indicio de que el final de sus días al frente de Trabajo podía estar cerca. El resultado de todo ello fue su salida del Gobierno en la crisis de febrero de 1957. La operación Arrese y la subida de salarios decretada desde su ministerio fueron circunstancias que los sectores rivales aprovecharon para arrojarle fuera del Gobierno.

3. El franquismo social a través del Ministerio de Trabajo

3.1. La política laboral

3.1.1. *El salario familiar*

El franquismo social fijó sus objetivos formales en el Fuero del Trabajo partiendo de las necesidades de la familia considerada el soporte básico de la nueva sociedad española [Jordana, 1938. Leal, 1950]. Se necesitaba un núcleo familiar adepto a los principios del régimen del 18 de julio, defensor entusiasta de estos y columna sobre la que se sustentara la tan deseada revolución social de esa nueva España nacida para el relato del régimen en el verano de 1936 como un movimiento de familias cristianas sublevadas frente a una República que atacaba sus valores tradicionales [Gómez y Pérez, 1987]. De ahí nació la aspiración de sacar a la mujer casada del taller y de la fábrica establecida en el título II del Fuero del Trabajo y reafirmada en la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 que, en su artículo 11.d, impedía el trabajo de aquella sin la autorización del marido en beneficio de su función maternal. La doctrina social de la Iglesia consideraba que el trabajo debía aportar al obrero una retribución que permitiera el mantenimiento de su familia. Se pretendía instaurar un salario familiar dado que, por encima del contrato que establecía una relación entre trabajador y empresario, existía una ley natural que generaba una serie de compromisos ineludibles para el obrero; obligaciones que solo podía cumplir con su salario y entre las cuales la más importante era el sostenimiento de los suyos [Babiano, 2005, 216]. Partiendo de este esquema a las españolas les correspondía la permanencia en el hogar para cumplir con la función de la procreación, la formación espiritual y la instrucción moral de los hijos. La mujer debía encontrar su realización personal y su salvación espiritual en la maternidad que constituía un hecho heroico

por medio del cual llegaba a ser plenamente mujer a la vez que realizaba un distinguido servicio al Estado y a la cristiandad entera. Este había de ser el camino para terminar con la lucha de clases en la medida en que el jornal familiar suficiente disminuiría la brecha entre las diferentes categorías sociales. Ciertamente, pese a la crítica sistemática a lo que la República significó, la Constitución de 1931 había hecho suya esta idea estableciendo en su artículo 46 que la legislación social regulara el salario mínimo y familiar.

En esta senda formal estaba la citada Ley de Contrato de Trabajo anclada formalmente en la idea de evitar la mercantilización de la actividad laboral por lo que, dada la inexistencia de la huelga como mecanismo de explicitación del conflicto, resultaba forzoso impedir en la medida de lo posible que la mano de obra fuera tratada de acuerdo a parámetros liberales denostados por el régimen. Ello no evitaba la aceptación del despido sino únicamente de lo que pudiera ser considerado despido injusto, garantizando la estabilidad en el empleo. En esta línea, la Ley de Reglamentaciones de Trabajo (1942) prohibía los convenios colectivos en un escenario de subordinación de los productores que rompía con la legislación republicana y las bases de trabajo elaboradas en los jurados mixtos por empresarios y obreros [Pérez Botija, 1944, 6]. Pese a ello, el Estado no pudo impedir las mejoras salariales clandestinas reconocidas expresamente con las subidas de 1956 y ratificadas en ocasiones por el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación. A través de este, el sindicato batallaba por elevar sus atribuciones en tan trascendental terreno superando la visión del mismo como una organización cuya única tarea consistía en disciplinar a la masa productora sirviendo de bálsamo social con aromas pretendidamente revolucionarios [Tamames, 1985, 214]. La irrefutable y complementaria realidad salarial, criticada entre otras incluso por instancias eclesiásticas [Tarancón, 1958, 40], tenía como complemento los pluses y las pagas extras, medidas extraordinarias de utilización coyuntural aplicadas como apagafuegos para momentos en que la conflictividad social podía desapuntalar el régimen [Fernández de Castro, 1956, 41]. Por ello, una de las peticiones que con más insistencia se dejó oír en el I Congreso de Trabajadores (1946) fue la necesidad de que se extendieran con carácter general y uniforme las gratificaciones concedidas con motivo de la celebración del 18 de julio y de la Navidad.

3.1.2. *Conflicto y reglamentación del mundo del trabajo*

Era necesario apartar de las manos de los obreros españoles un “arma parricida” [Girón, 1994, 175]. Así consideraba Girón de Velasco la huelga. La interrupción del trabajo se percibía como la manifestación más execrable de la peor de las patologías de una nación, una afección contra la que el régimen había de intervenir quirúrgicamente. Para ello la tarea de incorporar en cuerpo y alma al trabajador a los objetivos del nuevo régimen se desarrolló partiendo de un sistema esencialmente corporativo que establecía como inevitable la obligatoriedad de afiliarse a los sindicatos verticales. Y frente a la eventual semilla de la crispación social, el Código Penal de 1944 en su artículo 222.3 castigaba como reo de sedición a los obreros huelguistas. La pena de prisión mayor, de seis años y un día a doce años de pena privativa de libertad, esperaba a los organizadores, promotores y directores de la huelga y la de prisión menor, de seis meses y un día a seis años, a los participantes en la misma.

En la medida de sus posibilidades el régimen intentaba acabar con las huelgas de la forma más resolutive posible. En ocasiones se recurría a la intimidación o al matonismo, especialmente cuando se temía que el 1º de mayo fuera la fecha clave para el comienzo de los movimientos huelguísticos. La solución podía ser la exhibición en las cercanías de los centros fabriles de armamento de guerra⁴ o la relatada en el siguiente informe de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica:

“Por supuesto, ni que decir tiene, que la fecha del 1º de mayo despertaba todo tipo de temores e incluso paranoias ante la posibilidad de que se rompiera la calma laboral sobre todo cuando afectaba a una gran empresa que pudiera actuar de espoleta en alguna región industrial como el País Vasco. Concretamente el 30 de abril de 1952 el ministro de Industria (Joaquín Planell) se disponía a visitar la Naval de Sestao para lo cual se pretendió imponer a sus trabajadores la permanencia en la empresa más allá del horario establecido a lo que en principio se negaron. La resistencia sólo pudo romperse con la actuación intimidatoria de los enlaces sindicales que como en tantas otras ocasiones actuaron de apagafuegos”.⁵

Tras las huelgas de la primavera de 1951 se plantearon otro tipo de problemas que tenían que ver con la forma en que los empresarios aprovecharon la coyuntura para sustituir a unos trabajadores por otros, independientemente de que el despido estuviera amparado en la ausencia al puesto de trabajo o no. Tras las huelgas se produjo el acuerdo en Consejo de Ministros de notificar a los gobernadores civiles de las provincias más afectadas el indulto (Barcelona, Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya y Álava), pero el problema más grave se planteaba por la tendencia a detraer de

⁴ “En los últimos días del mes que nos ocupa y ante la proximidad del 1º de mayo, nos fue dada la alarma de una posible producción de disturbios o conatos de paro huelguístico, pero puestos en contacto con los enlaces sindicales y secciones sociales de nuestro sindicato, pudimos comprobar que eran totalmente infundadas tales informaciones... Considero pues, de todo punto contraproducente el alarde de fuerza pública que se hizo en las proximidades de las concentraciones industriales, que provocó, como reacción, el disgusto de nuestros productores... sin que exista razón material para estas manifestaciones de patrullas numerosas con armamento de guerra...”. Informes reservados de la Central Nacional Sindicalista (CNS) de Logroño, abril de 1952. AGA, SS, IDD 90.02, r/213.

⁵ Incidente laboral en Sestao (Vizcaya). Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica (VNOE), 30 de abril de 1952. AGA, SS, IDD 136.01, 3.954.

las magistraturas de trabajo los conflictos sociales en tanto que la huelga era considerada un delito político del que estas instancias habían de quedar relegadas por pura inhibición como así lo indican los informes de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica:

“Como consecuencia de las sanciones impuestas y de la anulación de los contratos de trabajo, se produjeron algunos despidos. Estos fueron de dos clases: unos, justificados por falta de asistencia al trabajo; otros, inmotivados, ya que algunas empresas aprovecharon la ocasión de las huelgas y las sanciones para desprenderse de personal que, por cualquier causa distinta de aquél conflicto, no les interesaba conservar a su servicio...”

Parece ser que se interpusieron recursos ante las Magistraturas del Trabajo contra algunos despidos, inhibiéndose éstas por razón de la especialidad y carácter político y de orden público de los conflictos. Se pregunta si cabe ahora reinstalar ante dicha jurisdicción tales procedimientos”.⁶

El temor a la eventual fuerza del movimiento obrero llevó al ministerio a proyectar la denominada *Sección E* de la que tuvo conocimiento el Subsecretario de Presidencia, Carrero Blanco, en 1943.⁷ Su objetivo era la defensa de los principios falangistas del régimen y el fomento de la adhesión de las masas obreras en el contexto del derrumbe de los ejércitos alemanes en Rusia. Girón veía necesario defenderse de los elementos que pudieran perturbar el orden laboral y la paz social a través de una ofensiva propagandística cimentada en cada uno de los logros que el régimen pudiera visibilizar ante la población. Sus propagandistas y delatores debían conseguir información sobre los ambientes obreros, contrarrestar lo calificado como bulo o rumor de los enemigos, conocer y transmitir a las autoridades la acogida que tenían las nuevas leyes promulgadas (sobre todo las del Ministerio de Trabajo), crear un ambiente favorable de cara a preparar el camino a las futuras realizaciones en política social y difundir la marcha y buena dirección de las medidas implementadas por el Gobierno. La *Sección E* debía formarse por un jefe y diez hombres elegidos entre miembros voluntarios de la Falange, preferentemente obreros, introducidos en fábricas, talleres y lugares de reunión de trabajadores.

Las escuadras se dividían en tres grupos que atendían a servicios de naturaleza diferente. Entre las funciones del servicio de información social estaba la de averiguar en cada sector laboral la naturaleza singular del enemigo averiguando sus nombres y domicilios. Ofensiva proselitista era el agente activo de la propaganda social falangista en el centro de trabajo. Para realizar esta función sus miembros se habían de preparar en reuniones semanales con eslóganes falangistas y para ello se hacía uso de resúmenes orientativos que sintetizaban el ideario y el credo joseantoniano. Supuestamente, estos evangelizadores de las turbas carcomidas por el enemigo habían de ser hombres poco vehementes; debían parecer indiferentes, si era necesario, enemigos incluso de su ideario falangista. Su función esencial era la divulgación y expansión del franquismo social de forma disimulada y furtiva. En el taller, en los descansos, en las tabernas, su función era siempre la misma: propagar las bondades del régimen y las ventajas concedidas a los trabajadores. Para llevar a cabo esta misión nada se escapaba a las autoridades; el agente recibiría por escrito quincenalmente las consignas que habría de lanzar y verter en forma de noticia, de versión, de rumor o de cualquier otra forma posible. Esta consigna sería corta, clara y sencilla; por tanto, el escuadrista no habría de quitar ni añadir nada a la misma. El tercer grupo, el denominado grupo especial tenía, entre otras tareas, la de captar para el credo falangista individualidades o jefes naturales influyentes entre sus compañeros de trabajo.

El proyecto, independientemente de su plasmación concreta, era el propio de un Estado autoritario y policial en un contexto de temor ante el rumbo que pudiera tomar la situación internacional. Esta obsesión por la investigación de las más mínimas muestras de desafección visibiliza la confianza real que se tenía en el mundo del trabajo, confianza que se encontraba sensiblemente alejada de lo que los discursos oficiales pretendían mostrar.

Para esta masa trabajadora se promulgó el Fuero del Trabajo. Este determinaba las bases para la regulación de la producción inspirando la política reglamentarista e intervencionista en esta materia a través de la Ley de 16 de octubre de 1942 cuyo fin era dirigir la vida laboral y económica del país por decreto. Partiendo de ello, el derecho del trabajador a desarrollar libremente su actividad se transformó en un deber; en la obligación de producir dentro del planificado organigrama del mundo del trabajo en beneficio de la nación. Y en un sistema basado en la unidad y la jerarquía era imposible aceptar la existencia de intereses contrapuestos entre empresarios y trabajadores, por lo cual era el Estado el que fijaba formalmente la relación de derechos y deberes entre ambos [López Valencia, 1946, 47]. Inicialmente la participación de la OSE en la elaboración de las reglamentaciones se realizaba a través del estudio de la sección social correspondiente. A renglón seguido, era el Sindicato Nacional el que elaboraba un anteproyecto que era sometido a informe de las secciones sociales a nivel provincial. Sin embargo, a partir de 1947, independientemente del informe de las secciones sociales, se ordenó la elaboración de otro e incluso la redacción de un anteproyecto alternativo por parte de las secciones económicas. El texto definitivo era redactado por una comisión mixta sindical compuesta por miembros de ambas secciones. Una vez elaborado, era revisado por la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica teniendo en cuenta el criterio del Jefe Nacional del Sindicato correspondiente y era este proyecto el que se elevaba al Ministerio de Trabajo, lo cual en modo alguno significaba que este fuera a ser aceptado ni total ni parcialmente dado que podía rechazarse para frustración del sindicato.

⁶ Cuestiones que plantea el perdón de los sancionados en la pasada huelga. VNOE, 25 de octubre de 1951. AGA, SS, IDD 136.01, 3.954.

⁷ Archivo de la Presidencia del Gobierno (APG), Secretaría del Ministro Subsecretario (SMS), leg. 30, nº 47.

Ciertamente, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Convenios Colectivos (1958), el sindicato y el Ministerio de Trabajo se veían obligados a transigir con la realidad: entre empresarios y trabajadores se llevaban a cabo negociaciones sin atender lo más mínimo a las directrices marcadas por la legislación laboral.⁸ De hecho, dentro del mismo sindicato había fuerzas que consideraban que el carácter impositivo de las reglamentaciones no era adecuado a la naturaleza contractual de las relaciones laborales, de forma que el Consejo de Mandos Sindicales insistía en 1955 sobre la necesidad de “dar más flexibilidad a la política de salarios y regulación de las condiciones de trabajo, mediante convenios entre empresarios y trabajadores, en el seno del sindicato”.⁹ En todo caso, la estructura de control férreo que se asentaba en el Ministerio de Trabajo, la Organización Sindical Española, las fuerzas de policía y los gobiernos civiles cuando era necesario, aparte de la inestimable disuasión en la lejanía del ejército, resultaba cada vez más ineficaz y explicitaba como el meridiano de la economía nacional pasaba fuera de lo que representaban dichas reglamentaciones.¹⁰ El fracaso de estas se plasmó en la promulgación de la Ley de Convenios Colectivos, lo cual evidenció el fracaso de la España autárquica del primer franquismo y la incapacidad del régimen para desarrollar la economía y el bienestar del país.

3.1.3. *Los Jurados de Empresa: un intento de llevar la armonía a la empresa*

La institución de los Jurados de Empresa, cuyo objetivo fue la conciliación de los intereses divergentes de trabajadores y empresarios, nació en 1947. Su reglamento, de 1953, no se aplicó hasta 1956 porque el Ministerio de Trabajo temía que los jurados se convirtieran en un instrumento de subversión contra el régimen [Sanfulgencio, 1962. Borrajo Dacruz, 1959, 29]. El proceso electoral para su configuración se iniciaba con la convocatoria de la OSE y entre las condiciones para ser elector se fijaba la de saber leer y escribir (lo cual podía dejar fuera a gran parte de los trabajadores no cualificados) así como no haber sido reglamentariamente sancionado por falta laboral grave. Para depurar las listas de posibles desafectos, el reglamento en su artículo 23 establecía que “el delegado sindical provincial, previo los oportunos asesoramientos de los trabajadores de la empresa, podría eliminar de cualquier candidatura aquellos nombres que considerase perjudiciales para los fines que a los jurados se les encomendaban”. De igual manera, la Dirección General de Trabajo podía suspender al jurado (todo o parte) en el momento que estimase oportuno si su actuación implicaba la alteración de la armonía social, concepto jurídico indeterminado que daba pie a todo tipo de arbitrariedades. Cuando ello no era posible o se preveía que el jurado podía volverse contra la propia empresa o contra el Estado, sencillamente se procedía a disolverlo.

3.1.4. *El problema de la vivienda*

Una vivienda adecuada era la premisa básica para ese hogar cristiano que se pretendía recuperar en la España salida de la Guerra Civil, lo cual llevó a la creación, entre otros organismos, del Instituto Nacional de la Vivienda (1939) en el seno del Ministerio de Trabajo. Inicialmente el INV estaba ligado a la fiscalización de las actividades particulares que gozaran de algún tipo de beneficio concedido por dicha institución sin intervención en el mercado de la oferta de viviendas [Bando, 1982, 202]. La construcción directa fue absorbida por la Obra Sindical del Hogar (1939) y por otra serie de organismos públicos (hermandades, patronatos de funcionarios, etc.) aunque a costa de los presupuestos del INV. Su política de prestigio impulsaba la colocación de primeras piedras, la realización de subastas anticipadas o el comienzo de obras con insuficientes medios económicos. Al final de la etapa Girón el número de viviendas edificadas por la Obra Sindical del Hogar ascendía a 101.020 [Martín y Roca, 1958, 16].

Al analizar los resultados en esta parcela de la política social se ha de partir del proyecto diseñado para el decenio 1944-1954 por la Dirección General de Arquitectura del Instituto Nacional de la Vivienda [Villar Ezcurra, 1981, 185-186]. En total se preveía la construcción de 1.396.257 viviendas. Pese a estos deseos, en 1952 se cifraba el déficit en 2.388.304 (617.945 de déficit propiamente dicho y 1.770.359 de viviendas totalmente insalubres) estimándose que solo en veinte años podría superarse esta situación (de comenzar el plan de construcción en 1952) [Puerta García, 1952, 415]. El INV consideró que podría proteger y financiar parcialmente con una previa ayuda oficial un número de hogares que estaría entre los 619.064 y los 259.064 como mínimo. Sin embargo, el número de casas construidas iba a ser mucho menor. De 1944 a 1954 el número de viviendas protegidas ascendió a 71.948 y el de bonificables a 81.879. Además se construyeron 161.438 viviendas libres. En total, considerando las de protección oficial y las construidas exclusivamente por la iniciativa privada nos encontramos con 315.265 viviendas de las que solo 153.827

⁸ “Convenio colectivo. Con fecha 17 de diciembre de 1951, se pactó entre el consejo de administración y un grupo de obreros (que lo hacían como representantes sindicales), un convenio en el que en síntesis se fijaban rendimientos mínimos y como compensación a ellos percibían los productores una retribución del 25 % del salario fijado en la reglamentación de trabajo. Así mismo se concertó una prima a la producción, siempre que se rebasaran los catorce mil m³ anuales de mineral, por un total de dos millones de pts. por cada mil m³ de mineral o la cantidad que correspondiese a las fracciones respectivas. Este convenio ha sido sistemáticamente incumplido por el consejo,...sirviéndose de él para sancionar a los equipos de trabajo cuando no se llegó a esos mínimos...”. Informe de la Delegación Provincial de Sindicatos de Ciudad Real sobre Almadén y sus minas de mercurio, 8 de julio de 1955. AGA, SS, IDD 58.02, 4.766.

⁹ Algunos asuntos tratados en el Consejo de Mandos Sindicales. VNOE, 23 febrero de 1955. AGA, SS, I.D.D. 13.01, 3.954, N-134-55.

¹⁰ “...Prosigue la estrecha coordinación de esta Central Nacional Sindicalista con la Delegación de Trabajo, Jefatura Superior de Policía y Gobierno Civil, manifestándose una vez más los excelentes resultados que con ello estamos continuamente consiguiendo...”. Informes reservados de la CNS de Barcelona, enero de 1952. AGA, SS, IDD 90.02, r/212.

recibieron algún tipo de ayuda oficial. Ello no invisibilizaba para el futuro las viviendas construidas pero sí ponía claramente de manifiesto los logros efectivos del plan diseñado para este decenio [Moya González, 1983, 33. Llordén Miñambres, 2003, 153].

Con los resultados en la mano era difícil ocultar que España era el país del continente europeo en el que, en términos relativos, más bajo era el porcentaje de ingresos consagrados a la vivienda [Royo Martínez, 1953, 14]. El problema no tenía como único fundamento el bajo poder adquisitivo del trabajador medio español¹¹ o la inoperancia del Estado sino también la fragilidad del sector industrial y la habitual ausencia de materias primas básicas como hierro, cobre, amianto, etc. que solo se encontraban en el mercado negro.¹² A ello se añadía la especulación sobre el suelo y sus consecuencias: la existencia de grandes colmenas sin los mínimos servicios, sin dotaciones ni equipamientos, formando pequeños islotes aislados por océanos de terrenos sin urbanizar [Cotrruelo, 1960, 118-121; Bando, 1982, 264]. Los beneficios concedidos por el Estado estaban inicialmente mal calculados, no llegaban íntegramente y en otros casos eran concedidos a destiempo. En definitiva, se palpaba que la corrupción rodeada de eufemismos era una moneda de cambio común y que empresas como Altos Hornos de Vizcaya campaban a sus anchas en este escenario sin que el régimen pusiera coto a sus abusos.¹³

En el origen del I Plan Nacional de la Vivienda estuvo el Censo de edificios y viviendas de 1950. El programa desarrollado desde 1944 a 1954 había mostrado una insuficiencia notable para los sectores más desprotegidos. En 1955 el INV aprobó el Plan Nacional con el objetivo de construir en cinco años un total de 550.000 viviendas (110.000 al año). Los resultados del plan no fueron tan deficientes como los del llevado a cabo hasta 1954 a pesar de que solo se construyeron la mitad de las viviendas programadas. [Moya González, 1983, 37]. En conclusión, los resultados no fueron lo suficientemente exitosos y por ello el Instituto de Cultura Hispánica cifraba el déficit de hogares para 1 de enero de 1958 en 1.067.452 continuando la tendencia de lo que hasta entonces había sido el problema fundamental de la política del Ministerio de Trabajo en este ámbito [Tamames, 1985, 256].

3.1.5. *Las universidades laborales*

La primera experiencia en el ámbito de las universidades laborales se había llevado a cabo en la Girón de Velasco de Gijón durante el curso 1955-1956. Se construyeron centros también en Zamora, Tarragona, Córdoba y Sevilla. Su función principal fue la desproletarización de la clase trabajadora forjando hombres españoles acordes al ideario del régimen.

Los alumnos eran escogidos por el Ministerio de Trabajo tras una selección previa de las mutualidades laborales. Tenían preferencia los huérfanos de mutualistas, los hijos de familias numerosas y aquellos descendientes de padres con “méritos sociales” entre los que estuviera la colaboración en la obra social del régimen y la ejemplaridad en el trabajo, sin determinar contenido exacto para estos dos últimos criterios manifiestamente arbitrarios. La función instructora se desarrollaba a través de la formación religiosa, la educación física, la formación del espíritu nacional, el magisterio de costumbres y la formación estética [Universidad Laboral, 1959, 75].

¹¹ “El problema del INV es el de llegar a construir casas que cuesten doce o trece mil pts. en vez de las que se vienen construyendo que cuestan cuarenta o cincuenta mil y es fácilmente comprensible que aunque se den las máximas facilidades al que la ha de ocupar, en cuanto a un obrero se le piden cinco mil pts. para empezar a construirla, tendrá que desistir de ello”. Informes sobre paro de 1945 por provincias y memorias de la Obra Sindical Lucha contra el Paro de 1947, AGA, SS, IDD 136.01, 3.322-4. En esta misma línea el Consejo Económico Sindical de Almería llamaba la atención sobre la realidad de la provincia y de España entera: “...no debe olvidarse que el 70 % de los españoles no pueden pagar las viviendas que se les ofrecen, pues los ingresos de la totalidad de las familias modestas apenas alcanzan para satisfacer sus necesidades primarias de alimento y vestido.

Basta observar que el coste medio de una casa modesta es de 45.000 pts. y dándola en alquiler a 100 pts. mensuales, -excesivo para la mayoría de los pueblos de esta provincia- no se alcanzará a cubrir el interés del capital ni los gastos de conservación.

Sería preciso aportar a fondo perdido unas 20.000 pts. por vivienda para conseguir un alquiler asequible a sus usuarios”. II Consejo Económico Sindical de Almería, mayo de 1954. Ponencia VII: Vivienda. AGA, SS, IDD 45.02, 1.

¹² “...Señalan como grave el hecho que supone la poca producción de hierro y más aún que llegando los cupos con gran retraso y en cantidad insignificante se obtenga mercancía suficiente en el mercado negro...El sindicato de la construcción indica que prácticamente tiene paralizadas todas las obras en Santander en espera de cemento, hierro y cinc...el cemento se paga en el mercado negro a unas ocho pts. el saco por encima el precio oficial...”. Notas sacadas del informe verbal dado al Excmo. Sr. Ministro Secretario General del Movimiento por el DNS sobre su visita a Santander (26 y 27 de septiembre de 1952), 2 de octubre de 1952. AGA, SS, IDD 90.02, r/190. Testimonio prácticamente idéntico se encuentra en otros informes sindicales: “...en la construcción se reciben muy irregularmente los cupos oficiales de cemento, forzando a los constructores a adquirir este material en el mercado negro y a precios muy elevados, retrayendo aún más la iniciativa privada en esta actividad...”. Partes reservados de la CNS de Valladolid, abril de 1952. AGA, SS, IDD 90.02, r/214.

¹³ “No se puede desconocer la importancia y lo que en el ambiente pesa, una factoría como Altos Hornos de Vizcaya, con cerca de catorce mil trabajadores, y que siempre se ha caracterizado por su conducta antisocial, dando lugar a mantener un estado permanente de ambiente de disgusto y malestar, por lo que en el pasado mes ha influido favorablemente el haber logrado de la Dirección General de Trabajo una resolución modificando las primas en varios departamentos importantes, y que han supuesto una notable mejora económica de gran número de trabajadores, si bien es de lamentar que nunca se consigan estas justas peticiones por concesión directa de la empresa, sino a través de los Organismos Laborales, y teniendo que agotar todas las vías y recursos, resultando esto todavía más intolerable cuando procede de una empresa que oculta gran parte de su producción para volcarla en el mercado negro y obtener enormes beneficios, sin que hasta la fecha haya sido sancionada como ejemplarmente merece, no obstante obrar en Madrid hace ya años un completísimo expediente que por esas causas instruyó la Fiscalía de Tasas. Por ello, como dicha empresa se sabe todopoderosa y cuenta con la impunidad, actúa en la forma que lo hace, siendo su masa de trabajadores -maltratada y mal pagada- el núcleo de donde arrancan todas las campañas de malestar y de protesta, que luego, como reguero de pólvora, se corre al resto de la masa trabajadora de esta provincia”. Partes reservados de la CNS de Vizcaya, diciembre de 1951. AGA, SS, IDD 90.02, r/214.

La mayor crítica recibida por las Universidades Laborales era su carácter clasista por ser centros levantados exclusivamente con el esfuerzo de algunos grupos selectos de trabajadores. Las Universidades Laborales, en principio, dejaban fuera a los hijos de aquellos profesionales modestos no mutualistas, a los descendientes de funcionarios del Estado, de municipios y provincias (esencialmente a los funcionarios de la OSE) y a los hijos de los agricultores. El sistema operó entre una reducida élite del mundo del trabajo, lo cual generó la sensación en algunas facciones del propio franquismo social de que estas nuevas pirámides faraónicas eran un monumento a la separación entre el mundo obrero y la universidad tradicional pensada para clases sociales más elevadas. Pese a ello, Girón consideraba las universidades laborales como un gran logro personal que había de financiar el sistema de previsión público y el mutualismo laboral. Estas eran las armas con las que el franquismo social pretendía liberar al trabajador promoviendo su ascenso en la escala social y en la estructura de poder. El primero de los deseos quedó al alcance de unos pocos; el segundo, para los todavía menos que manifestaran una lealtad inquebrantable.

3.2. La previsión social: concepto, campo de aplicación y financiación

Siguiendo la senda de los seguros profesionales de orientación bismarckiana, la previsión social fue el segundo elemento sobre el que se cimentó la política del Ministerio de Trabajo. Ello dificulta utilizar el término seguridad social para referirnos a este período porque el franquismo social renunció al modelo universal propio del Estado del Bienestar nacido del Informe Beveridge (1942) y que en nuestro entorno se implementaría a partir del final de la II Guerra Mundial [Álvarez Rosete, 2009, 236]. La legislación social nace con el objetivo de limar las desigualdades ente los trabajadores y los empresarios; de hacer de esos dos sectores sociales, tradicionalmente enfrentados, una comunidad armoniosa al servicio de las necesidades nacionales. La intención del régimen fue la de adicionar a la legitimación salida de las trincheras de la Guerra Civil la nacida de unas masas que, rendidas a las realizaciones sociales del franquismo, perdieran su deseo de abatir la dictadura [Ashford, 1989, 15]. Por ello el desarrollo de los seguros sociales constituyó un mecanismo de legitimación del franquismo y un factor más de control y cohesión utilizado en la fábrica al servicio de los intereses nacionales [Ritter, 1991, 27-37].

Los seguros sociales surgieron de un modo intermitente y sin relación de unos riesgos con otros. Los proyectos de la etapa Largo Caballero dejaron cerca formalmente aquel objetivo, lo cual sí que estaba en la línea del surgimiento ya en los años sesenta de la seguridad social [Samaniego, 1988, 349-363]. Por el contrario, en los años cuarenta y cincuenta el franquismo social consideró este planteamiento como un deseo y estos propósitos se quedaron únicamente en una cierta inclinación por la unificación administrativa tendente hacia la unidad de fines y técnicas.

El campo de aplicación efectivo de los seguros sociales en este período dejó fuera a gran parte de la masa trabajadora y en concreto al agro español. Los seguros protegían a los considerados económicamente débiles; atendían al obrero como elemento integrante del mercado de trabajo y en relación a los riesgos propios de ese ámbito. Finalizado el período de Girón al frente del ministerio se carecía de un conocimiento estadístico suficiente, la legislación era notoriamente imperfecta y la resistencia numantina de la clase patronal era la norma explicitando la distancia entre las condiciones reales de nuestro campo y la oratoria habitual de las autoridades franquistas. En esta línea, la Obra Sindical de Previsión Social, cuya misión fue la aplicación y divulgación de los seguros especialmente en el campo, elaboró el primer censo agrícola inscribiendo en 1953 a 873.000 trabajadores frente a una población activa en el sector primario que superaba los cinco millones. En 1954 la cifra ascendía a un millón cuatrocientos mil y en 1955 a dos millones [González Murillo, 1998d, 678-688]. En la misma línea, el IV Congreso Sindical Agrario de Castilla la Nueva, muy cerca ya de finalizar el mandato del ministro Girón, ponía de manifiesto el especial perjuicio como factor de desprestigio que suponía para la organización sindical el hecho de que el campo español estuviera abandonado a su suerte por el franquismo¹⁴ con la consecuente crítica salida de las filas del propio sindicato.¹⁵

Los seguros sociales fueron organizados desde 1939 en su mayor parte en régimen de reparto. Hasta 1956 la participación del Estado en su financiación se llevó a cabo por medio de subvenciones puntuales y escasas. Las elevaciones salariales de ese año convirtieron al Estado en financiador del sistema haciendo de su intervención un problema de política fiscal [Clavera, Monés y Hombravella, 1973, 149]. El resultado fue un crédito extraordinario y una corta experiencia que terminó antes de acabar el año 1956 retornando a la situación previa que nos posicionaba en este ámbito a la cola de los países europeos. Ciertamente la imperfección de los seguros nacía de una política fiscal progresiva inexistente, lo cual contribuía a explicar los problemas de financiación y de administración especialmente habituales en el caso del SOVI y del SOE [Comín, 2003, 247-272]. En este ámbito también se desarrollaron las batallas entre falangistas (Girón) y sus rivales en el Ministerio de Hacienda (Benjumea Burín) por controlar la base financiera de los seguros sociales reglamentando las inversiones de los fondos del INP y de las mutualidades. Se pretendía ligar la economía de estas instituciones a la Hacienda Pública arrancándolas del dominio falangista con el

¹⁴ IV Congreso Sindical Agrario de Castilla la Nueva y Albacete. Conclusiones. Cuenca, octubre de 1956. Ponencia IX: Seguridad Social para los trabajadores agrícolas. AGA, SS, IDD 58.02, 4.753.

¹⁵ “El criterio sustentado por el INP, para la concesión del subsidio de vejez a los titulados autónomos, está creando un ambiente político en nuestra contra pues en casi todas las ocasiones es denegado en unos casos porque no emplean noventa jornales al año y falta la habitualidad y en otros por el contrario por existir un poco más de tierra y estimar que tienen beneficios superiores a la irrisoria cantidad de 2.500 pts. Todos nuestros esfuerzos para aumentar el censo laboral agrícola se están volviendo ineficaces y, lo que es peor, se está perdiendo la fe en nosotros”. Delegado Provincial Sindical de Castellón, diciembre de 1954. AGA, SS, IDD 58.02, 4.922.

pretexto de que su existencia autónoma suponía un fraccionamiento económico de la nación. El deseo de Benjumea suscitó las más enconadas críticas elevadas al Jefe del Estado por parte de Girón y del comisario del INP, Jordana de Pozas,¹⁶ pese a lo cual el plan salió adelante [González Murillo, 1998d, 696-697].

3.2.1. *Los seguros sociales*

A. La familia: eje de la previsión social

Frente a un período republicano percibido como el intento de asalto al hogar español por parte del marxismo, el franquismo veía en la previsión social una fórmula para recristianizar el país [Ruiz Resa, 2015, 338-348] confeccionando un armazón de adhesión al régimen, base de la reconstrucción nacional tras la guerra [Aznar 1939, 310-312]. En este marco a la mujer española le correspondía cumplir con la tarea de la procreación y la educación de sus hijos [Jordana, 1938, 6-7] y ese fue el sentido de la Ley de Subsidios Familiares promulgada sin acabar la guerra en la emblemática fecha del 18 de julio de 1938. Su objetivo declarado era elevar el nivel de vida de la clase trabajadora, sacar a la mujer del taller y de la fábrica a la par que depurar conductas consideradas moralmente inapropiadas [Rebollo González, 1954, 67-79] por lo cual impidió a las trabajadoras solteras con hijos no reconocidos que pudieran recibir esta prestación por ser un estímulo a la fragilidad moral de la patria. Cuantitativamente, la medida tuvo un carácter simbólico si nos atenemos a la evolución de la prestación y al incremento de los precios durante el período 1939-1955 en que aquella permaneció prácticamente inamovible mientras que la inflación se comía la capacidad adquisitiva de los trabajadores [González González, 1979, 36-81]. Ello constata la ausencia de voluntad o la incapacidad política para elevar el nivel de vida de las familias españolas por medio de un subsidio que fue, en teoría, la materialización del salario familiar [González Murillo, 1998c, 367]. Al amparo de este ideario se desarrollaron desde 1941 los premios a la nupcialidad, a la natalidad y la protección a las familias numerosas a lo que se unió en 1945 el plus familiar que se generalizó por imperativo de las reglamentaciones de trabajo [Borrajo Dacruz, 1967, 108]. Tanto el subsidio como el plus fueron sobresueldos creados para situaciones de crisis y por tanto mantenidos como ayudas de carácter extraordinario y sin afán de prolongación en el tiempo. Ambas instituciones respondían, poniendo parches, a una realidad salarial que, tras la Guerra Civil, mantenía a innumerables familias en los umbrales de la pobreza en ausencia de un plan general de protección como constata la misma ausencia de unificación del mencionado plus y del subsidio.

B. El Seguro Obligatorio de Enfermedad: el proyecto estrella de Girón de Velasco

El Ministerio de Trabajo abordó el tratamiento de la enfermedad con la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) en 1942. El proyecto estrella de Girón de Velasco [Ucelay, 1955, 269-271] pretendió ser un seguro social obligatorio, contributivo, unitario, de inspiración cristiana y financieramente autónomo. Esta empresa de solidaridad nacional debía promover el saneamiento moral y material del país [Jordana, 1944, 4. Bosch, 1948, 3-4] transformándose en un medio eficaz para incrementar la población, para fomentar la raza y ofrecer al empresario mano de obra vigorosa y abundante que produjera más y mejor; debía ser la fórmula para terminar con las huelgas y con el resentimiento de la clase obrera hacia sus patronos, el medio para acallar los reproches de los desafectos, para limitar las diferencias sociales e incrementar el amor a la patria. “Piensen los trabajadores de la Patria, empresarios y obreros, cuántas huelgas, cuántas jornadas de sangre, sin resentimiento para la fábrica y sin jornal para el hogar, hubiera costado entonces, nubladas todas las pupilas por el apasionamiento y el odio, llevar a cabo esta obra de justicia que ahora realizamos alegremente entre todos, con las manos abiertas, sin armas, como un símbolo contra la amenaza y la mezquindad”, afirmaba Girón en el discurso que el 16 de enero de 1944 pronunciaba en el Teatro Coliseum de Madrid presentando los objetivos del SOE [Girón, 1944, 10].

Por ello la atención sanitaria se centró en el trabajador, no en el ciudadano [González Posada, 1949, 320. Fuente Chaos, 1943, 1]. Por otro lado, el SOE se ponía en funcionamiento recortando las metas que se habían diseñado en la Conferencia de Barcelona (1922) y que formaban parte del proyecto de ley de unificación de seguros sociales elaborado por el INP en 1932 y así no se abordaron cuestiones relativas a las situaciones de invalidez y muerte conjuntamente con temas como la enfermedad y la maternidad, lo cual no impedía la descalificación del período republicano.

El SOE y su campo de aplicación son un ejemplo paradigmático tanto de los logros del seguro como de la indiscutible separación entre la prédica del franquismo social y sus frutos [Pons, 2010a, 242-245]. Abarcaba a los productores económicamente débiles cuya renta no superase las 9.000 pts. anuales, no a la totalidad de la población en un momento en que en los países de nuestro entorno se caminaba hacia la creación de un seguro de carácter nacional. En 1944 se excluyó a los trabajadores a domicilio, portuarios, eventuales y a los agricultores [Jefatura Nacional del SOE, 1951, 959-960]. La Jefatura de Asuntos Generales del SOE estimaba en 1958 que no se conocían con certeza los datos estadísticos para hacer aquel proyecto realidad en el mundo rural [INP, 1959, 10]. El presidente del INP, Carlos Pinilla, reconocía en la I Asamblea del Instituto Nacional de Previsión (1953) que los trabajadores del campo no disfrutaban de los beneficios del seguro [INP, 1953, 44-45]. El mismo Girón confesaba en la citada asamblea que

¹⁶ Escrito elevado al jefe del Gobierno y al ministro de Hacienda por el comisario del Instituto Nacional de Previsión sobre conveniencia de no aplicar a dicho organismo el proyecto de ley sobre inversiones de fondos y exención tributaria de las entidades administradoras de fondos públicos, 15 de marzo de 1943. APG, Sección de Jefatura del Estado-Varios ministerios (JE), leg. 59, nº 2.

en lo referente al SOE (y al resto de los seguros también) se había dejado al agro español fuera del marco del sistema de previsión social independientemente de los buenos propósitos que el ministro explicitara en sus discursos [Torres García, 2018, 254]. Así pues, terminado su mandato al frente del Ministerio de Trabajo, los asegurados del SOE eran cuatro millones cien mil trabajadores y los beneficiarios diez millones doscientos mil para una población total que se acercaba a los treinta millones de habitantes.

El Seguro Obligatorio de Enfermedad quedó a cargo del Instituto Nacional de Previsión como entidad aseguradora única a través de la Caja Nacional del SOE. Esta convivió con distintas entidades colaboradoras como la Obra Sindical 18 de julio, cajas de empresas, mutualidades, compañías aseguradoras y el Instituto Social de la Marina [Pons, 2010b, 233]. Característica crónica del seguro fue su carácter deficitario. Esta situación se iba a prolongar hasta la salida del Ministerio de Trabajo de Girón de Velasco como así consta en el Informe sobre la estadística económica del SOE referente al período de 1954 a 1957. Dicho informe destacaba el hecho de que el 67 % de los beneficiarios eran atendidos de forma directa por la asistencia privada.¹⁷ Solo el INP tenía cuotas inferiores a la media nacional mientras que las cuotas más elevadas eran las de las mutualidades que cubrían salarios más elevados y las de las empresas (algunas de las cuales tenían, como Telefónica o el Banco Hispano-Americano, cuotas medias mensuales por trabajador que ascendían a 185,14 pts. y 171,19 pts. respectivamente). Este esquema semiprivado de la sanidad pública provocaba un efecto no deseado por el Ministerio de Trabajo. Y así el INP tenía que asegurar a toda empresa que lo solicitase mientras que las otras entidades semipúblicas o privadas no tenían porque aceptarlas como clientes y, por tanto, el INP había de recibir con los brazos abiertos a aquellas industrias integradas por trabajadores con posibles crisis futuras, con salarios más bajos e inestables o con una mayor morosidad por parte de las empresas. Eso explicaba el que fuera la única entidad deficitaria y que la situación inversa fuera la de las empresas y entidades aseguradoras privadas que vivían del seguro con sistemáticos superávits año tras año. Y así el INP utilizaba un imperfecto sistema de caja única por el cual compensaba con los fondos de los demás seguros su déficit sistemático. Por tanto, el hecho de que no se procediera a trabajar con una caja de compensación nacional efectiva era uno de los elementos que más perjudicaba la estabilidad financiera del seguro en su vertiente estrictamente pública. Por otro lado, el funcionamiento del SOE fue también deudor de fallos técnicos como el del Servicio Matemático del INP que estimó al ponerse en marcha el seguro un gasto farmacéutico medio mensual por asegurado de 4,38 pts. situándose de forma inmediata por encima de las 13. Influyó también en esta situación deficitaria el aumento de los beneficiarios, la falta de residencias y ambulatorios del propio seguro, los salarios de los facultativos, la alta morosidad y el fraude detectado sistemáticamente por el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección de Asistencia Sanitaria que constataba en 1951 como casi el 42 % de las empresas intervenidas cotizaban en menor medida de lo debido o simplemente no lo hacían [González Murillo, 2005, 62-76].

C. *El Seguro de Accidentes de Trabajo y el tratamiento de las enfermedades profesionales*

El año 1900 marca el inicio de la atención al accidente en el trabajo con el establecimiento de la responsabilidad objetiva del empresario. La II República impuso la obligatoriedad del seguro a partir de 1932 [Castillo, 2007, 13-76. Cuesta, 1988, 685-722]; la empresa podía cubrir los riesgos de incapacidad temporal por sí misma o a través de una aseguradora, lo cual incorporaba un sesgo mercantil y permitía que se regatearan las prestaciones por incapacidad temporal o que se intentara en lo posible que los accidentados fueran atendidos por el SOE. Ciertamente la realidad era percibida de forma dramática desde las propias filas del régimen. “Tenemos ante nuestros ojos una realidad desoladora, jamás en nuestra patria, las estadísticas de muerte, por accidente de trabajo alcanzaron unas cifras tan elevadas como las que se registran actualmente”,¹⁸ afirmaba en sus informes el Consejo Económico Sindical de Vizcaya ante la asiduidad del accidente abordado en ocasiones con estrategias caritativo-benéficas.¹⁹ En esta línea que separaba el discurso de las realizaciones efectivas, el régimen especial en la agricultura explicitaba hasta 1955 una desigualdad patente con respecto a los trabajadores de la industria de tal forma que un incapacitado permanente y absoluto en este ámbito recibía una pensión vitalicia equivalente al 75 % del salario base mientras que un trabajador del campo obtenía una indemnización equivalente al sueldo de dos años pese a lo cual los proyectos de equiparación entre la industria y el campo a lo largo de los años cuarenta y cincuenta no fueron más que bulos cuyo objetivo fue calmar a la masa trabajadora.²⁰

¹⁷ Ideas que sugiere la lectura del informe de estadística económica del SOE (1954-1957), 29 de septiembre de 1959 (Juan Serra Perpiñá, actuario). AGA, SS, 4.375.

¹⁸ Consejo Económico Sindical, Vizcaya. Bilbao, junio de 1956. AGA, SS, IDD 90.02, r/297.

¹⁹ “Recientemente han ocurrido en la localidad de Minas de Riotinto y en la empresa minera del mismo nombre, tres accidentes de trabajo en días casi sucesivos, dos de ellos mortales. Ello dio lugar a que con ocasión del último accidente ocurrido se negaran los trabajadores del pozo en que había sucedido a entrar a trabajar...se trasladó allí el Delegado Provincial de Sindicatos, entregando donativos en metálico a los familiares de los accidentados cuyo importe en cuantía de 4.500 pts. fue donado por el Excmo. Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento...”. Informes reservados de la CNS de Huelva, enero de 1952. AGA, SS, IDD 90.02, r/213.

²⁰ “Parece ser que próximamente el Gobierno tratará de promulgar un decreto en virtud del cual se unifiquen todos los beneficios y prestaciones en materia de accidentes de trabajo, desapareciendo la dualidad existente entre la grande y pequeña agricultura. Su aprobación, sería indudablemente, de un gran efecto político, toda vez que tanto en las Asambleas Nacionales de Hermandades como en los Congresos Nacionales de Trabajadores, en los que se ha estudiado el problema de los accidentes de trabajo, se ha solicitado insistentemente y unánimemente esta equiparación, debiendo tenerse además en cuenta la coyuntura económica del campo que por sí sola podría justificar esta medida, haciendo posible que todos los trabajadores perciban los mismos beneficios, derivados de idénticas causas”. VNOE, 3 de julio de 1952. AGA, SS, IDD 136.01, 3.954.

La atención a la enfermedad profesional comenzó con la Ley de 13 de julio de 1936; como en el caso de otros seguros la Guerra Civil impidió su implementación [Fernández Gómez, 2007, 93-95]. En 1941 se estableció el Seguro de Silicosis y en 1947 el Seguro de Enfermedades Profesionales. Su reglamento (1949) materializaba la distancia entre los planteamientos formales de la ley y la realidad cotidiana del obrero enfermo. En el establecimiento de este seguro tuvo una influencia trascendental el deseo de atender a la cuenca minera asturiana, una de las zonas tradicionalmente conflictivas y en la que se concentraba principalmente el problema de la silicosis.

La normativa establecía el tiempo de diagnóstico de la enfermedad como período de incapacidad temporal pese a lo cual no era habitualmente utilizado y los trabajadores continuaban bajando a la mina agravando su dolencia. Ciertamente la situación es descrita por los órganos sindicales con tintes dramáticos pese a la existencia del seguro:

“...jornadas de trabajo diarias, prestadas en unas condiciones casi dantescas por el calor y la falta de aireación y el polvo...ya que las perforadoras usadas generalmente, por no tener ni inyección de agua, ni aspirador de polvo alguno, lo producen en tal cantidad, que, corrientemente, es difícil ver una luz a más de dos metros, respirando en esta atmósfera insana...todos los trabajadores del interior en un plazo más o menos largo, casi nunca superior a los diez años y en muchas ocasiones al cuarto o quinto año, contraen fatalmente esa terrible enfermedad de la silicosis,...llevándolo indefectiblemente por evolución en un período de quince o veinte años a una muerte segura...Resulta desolador comprobar, lo difícilísimo que es encontrar un minero que haya cumplido más de 55 años...no pudiendo alimentarse convenientemente con un jornal tan miserable; pues juntando los pluses, puntos y primas que las empresas dan, como acicate, la verdad es que la media que un martillero cobra en estos destajos, con todos sus emolumentos, no llega a 1.300 pts. mensuales, y esto teniendo la completa seguridad y certidumbre de que haciendo este trabajo, antes de diez o doce años, ha de ser un silicoso incurable...”²¹

Y así, reconocido como silicótico, el minero había de esperar a que el seguro le acreditase como tal. Entre uno y otro paso podían transcurrir varios meses, tiempo durante el cual el trabajador seguía prestando sus servicios [Avilés, 1969, 55-62. Dantín, 1942, 4]. Por otro lado, el silicótico de primer grado podía solicitar el cambio de puesto pero ello suponía un grave perjuicio económico dado que dejaba de percibir parte de los emolumentos de la categoría profesional perdida. Poco en su entorno facilitaba su recuperación: sus jornadas a destajo resultaban extenuantes, sus jornales eran reducidos, los medios preventivos utilizados no les protegían eficazmente de los agentes pulvígenos y vivían en focos de insalubridad que fomentaban el contagio de todo tipo de enfermedades.²² Ante esta situación lo habitual era no solicitar el traslado con el riesgo prácticamente cierto de ver empeorada su situación y reducida su esperanza de vida.

D. El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

Con su antecedente inmediato en el régimen de libertad subsidiada (1908), 1919 fue el año de la implantación del Retiro Obrero, el primer seguro social obligatorio [Cuesta, 1988, 111-200]. En 1939 se estableció el Subsidio de Vejez que se transformó en 1947 en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. El SOVI excluía a los servidores domésticos, a los funcionarios y, por la vía de los hechos consumados, discriminaba abiertamente a los trabajadores del campo. La recaudación obtenida en aquel era aproximadamente un tercio de la esperada (unos 150 millones a mediados de los años 50) en consonancia con la escasísima capacidad de este sector para cotizar dado lo reducido de sus salarios.²³ Si en 1950 más de cinco millones de trabajadores pertenecían al sector primario no se puede obviar el hecho de que hasta el año 1952 los productores agropecuarios no hicieron aportación alguna al seguro y que la cotización patronal de sus empleadores fue muy inferior a la de los empresarios del sector industrial. Con estos antecedentes, la financiación del seguro en la agricultura fue sistemáticamente insuficiente siendo compensados sus déficits con la aportación del régimen general.²⁴ A partir de 1950 la Obra Sindical de Previsión Social depuró el censo agrícola con el resultado de mantener a una parte importante de la población en edad de jubilación en una situación de subempleo, bien por la dificultad de demostrar sus derechos, bien por la reducida prestación del seguro en el caso de percibirlo. Cuando esto no bastaba, el número de afiliados se reducía debido al aumento nominal experimentado en los salarios, con la consiguiente reducción de los trabajadores dentro de su campo de aplicación por exceder sus jornales de las 9.000 pts. anuales amparables por el seguro [Anuario del Instituto Nacional de Previsión, 1947, 369].

²¹ Informe del Delegado Provincial de Sindicatos de Jaén (César Gallo Arnedo) al Secretario Nacional de Sindicatos (6 de marzo de 1955). AGA, SS, IDD 136.01, nº 2.339.5, pág. 2.

²² “...es consecuencia de un abandono de muchos años en cuanto a la labor social para los mineros se refiere y que desde hace muchísimo tiempo se ha debido procurar que los trabajadores de las minas de plomo dispongan de viviendas higiénicas, puesto que en esta ciudad no se ha construido ni una sola vivienda para mineros y como consecuencia de ello y de la insalubridad y hacinamiento de estos trabajadores en reducidas habitaciones, unido a la clase de trabajo que desarrollan hace que el índice de tuberculosis entre estos productores sea tan elevado y que si la silicosis hace estragos, no lo hace menos el ambiente de contagio en que se ven obligados a vivir, que ha hecho que cunda el pánico y el reparo para los trabajadores del interior de las minas...”. Sindicato Provincial del Metal de Linares (Jaén), 1952. AGA, SS, IDD 58.02, 481.

²³ Ministerio de Trabajo, INP, Dirección de Subsidios y Seguros Unificados. Balances Técnicos del ejercicio 1954. AGA, SS, IDD 90.02, r/292 nº 9 7-7ª.

²⁴ Dirección de Subsidios y Seguros Unificados (INP). Informe sobre la situación actual del régimen obligatorio del seguro de vejez e invalidez. Madrid, septiembre de 1951. AGA, SS, IDD 90.02, r/173.

Por otro lado, tras los primeros pasos del SOVI se constataba que las prestaciones del seguro eran reducidas sin que cubrieran las más básicas necesidades de la clase trabajadora que se veía en una situación de necesidad por lo que los ancianos seguían trabajando, vivían a expensas de la familia o soportaban la situación de escasez y penuria [López Valencia, 1948, 2.244. Alonso Olea, 1959, 124].

E. El tratamiento del desempleo

En 1910 el INP presentó un anteproyecto para la organización de la Caja del Seguro contra el Paro Forzoso [Cuesta, 1988, 723-802] aunque la primera realización de relativa proyección fue la Caja Nacional contra el Paro establecida en 1931 [Samaniego, 1988, 376-381]. El franquismo social abordó el tema del desempleo con desgana, de forma esporádica, sin afán de continuidad y despreciando las servidumbres técnicas mínimas de un seguro de estas características [González Murillo, 2001, 225-230]. Para el régimen la situación teóricamente idílica que vivía el país hacía innecesario un seguro contra el desempleo [Redondo Gómez, 1955, 136. Salvador y Salvador, 1955, 11]. El paro en el esquema del franquismo social podía ser a lo sumo coyuntural, sectorial, friccional y, en cualquier caso, imperceptible. Obviar estos planteamientos suponía fomentar la vagancia y transformar al obrero en un potencial perturbador del orden social [Pérez González, 1941, 334]. “La lucha contra el paro ha inspirado a los gobernantes de todos los países las más diversas fórmulas neutralizadoras de esta plaga social de nuestro tiempo. En algunos países se ha llegado a establecer el Seguro contra el Paro, entendido como seguro social y, por tanto, dirigido por el Estado y con participación del empresario y del productor en la prima. La práctica ha condenado este sistema, cuyos resultados en lo económico, en la moral del trabajador y en la política de los pueblos que lo establecieron ha sido catastrófico”, afirmaba Girón de Velasco mostrando un nulo aprecio por este tipo de seguros [Comisaría Nacional del Paro, 1951, 1]

Las cifras oficiales que ofrecía el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación cotejadas con otras fuentes dejan en mal lugar a la realidad oficial [González Murillo, 1998a, 105 y 1999, 515-520] y si por un lado el SNEC establecía para 1950 una cifra de parados por debajo de los doscientos mil, el Secretario General del Consejo Económico Nacional elevaba para ese año el número de parados por encima del millón cien mil [París Eguilaz, 1951, 145].

Por consiguiente, la atención puntual al problema del desempleo se centró en actuaciones concretas como el Subsidio de Paro por Falta de Algodón que se implantó en 1940 con el fin de abordar el problema de la falta de materia prima en la industria algodonera durante la II Guerra Mundial. En 1945 se puso en funcionamiento el Seguro de Paro por Escasez de Energía Eléctrica. En 1954 inició su andadura el Seguro de Paro Tecnológico que se aplicó a los trabajadores fijos de aquellas industrias que incorporaran mejoras técnicas o nuevos métodos en el trabajo generadores de incrementos productivos. Por tanto, no existió una organización del seguro de desempleo en un plan general propio de la seguridad social; solo parches cuyo fin fue evitar el reconocimiento del paro como una realidad estructural de la economía española [García y Castro, 2007, 236-241] cuyo reconocimiento hubiera explicitado el fracaso del Estado franquista.

3.2.2. El mutualismo laboral: alternativa a la insuficiencia de los seguros sociales

Las mutualidades y montepíos laborales nacieron, en palabras de Girón de Velasco, como “la gran revolución” del franquismo social y se quedaron en un sistema de carácter complementario y obligatorio aplicado por entidades paraestatales desde 1941. Sus jefes, directores, gerentes o consejeros podían ser vetados por el Ministerio de Trabajo. Para ser elegido miembro de sus órganos de gobierno era necesario estar afiliado a la OSE. De igual manera, los electores de las comisiones y ponencias provinciales eran los vocales mutualistas de las juntas económicas y sociales de los sindicatos provinciales correspondientes al sector laboral de la mutualidad, recalcando con ello su carácter corporativo.

El sistema evolucionó desde el seguro público y obligatorio hacia la mutualidad y ello permite considerar el mutualismo laboral como la expresión del fracaso del sistema de previsión público diseñado por la dictadura en los años cuarenta y cincuenta. Y es que si las prestaciones de las mutualidades se presentaron en un primer momento como beneficios complementarios de los seguros sociales obligatorios, dada la precariedad de estos, esas mismas prestaciones se convirtieron en la protección básica para muchos trabajadores. [De la Calle Velasco, 2010, 211. Laraña y Selma, 1950, 261]. Las mutualidades nacieron dada la insuficiencia, el disminuido campo de aplicación y la escasez de las prestaciones del sistema de previsión creado lentamente por el Ministerio de Trabajo. En concreto, Girón, consciente de la dimensión real de los seguros sociales, potenció las mutualidades y montepíos laborales como respuesta a la realidad que se imponía en el campo de aplicación del Seguro Obligatorio de Enfermedad.

La previsión social, pese a su intención de mejorar el nivel de vida de los españoles, tuvo en el primer franquismo una altura de miras limitada, una disponibilidad de recursos escasa y una tendencia al fomento del trabajo por todas las vías posibles frente a lo que se percibía como una política de subsidios a la mano de obra. Girón, consciente de la insuficiencia del sistema de previsión social, proyectó las mutualidades y montepíos laborales como respuesta a la escasa ambición o a los resultados exigüos de los seguros sociales [Girón, 1994, 124]. Pese a sus deseos iniciales, el mutualismo difícilmente puede presentarse como el triunfo de la revolución nacionalsindicalista. Fue más bien la constatación de la inexistencia de un sistema de previsión social equiparable al de los países de nuestro entorno europeo, la confirmación de la falta de recursos del Ministerio de Trabajo y la prueba indiscutible de la ausencia de políticas públicas que solventaran las escaseces que padecían las familias españolas [Vilar Rodríguez, 2007, 131-145. González Murillo, 1998b, 329-337].

4. Conclusión

De 1939 a 1957, el franquismo social, salido victorioso del campo de batalla, se instaló en los despachos del Ministerio de Trabajo para dar rostro social a la dictadura pugnando por separarse de aquella legitimidad de origen que, si se considera como tal, emanaba exclusivamente de las trincheras de nuestra contienda nacional. Su proyecto compaginó represión y control sobre la masa trabajadora con un modelo de previsión social organizado sobre la base de un conjunto descoordinado de seguros asentados en un criterio profesional y no universal. La lucha fratricida de la pasada conflagración continuaba con otra intensidad en el interior de la empresa. El franquismo social deseaba atraer al regazo del régimen del 18 de julio a los trabajadores desafectos a través de la acción del Ministerio de Trabajo y de la Organización Sindical Española y para ello la dictadura, inquietada de forma instintiva por la presencia del movimiento obrero hostil en las fábricas, enarboló la bandera de la cuestión social como instrumento de legitimación. Ciertamente, al cotejar el discurso construido desde las instancias oficiales con las actuaciones concretas de las mismas, se constata que este banderín de enganche se caracterizó tanto por sus realizaciones tangibles e innegables como por la distancia sistemática entre el relato construido por el régimen y los resultados efectivos de sus políticas. Esa distancia, no menos tangible e innegable, entre la arena y los frutos reales del franquismo social se recorrió a lomos de la estrategia atemporal de la propaganda.

Fuentes

Archivo General de la Administración (AGA), Sección Sindicatos (SS).
 Archivo de la Presidencia del Gobierno (APG), Junta de Defensa Nacional (JDN).
 Archivo de la Presidencia del Gobierno (APG), Secretaría del Ministro Subsecretario (SMS).
 Archivo de la Presidencia del Gobierno (APG), Sección de Jefatura del Estado-Varios ministerios (JE).

Bibliografía

- Alonso Olea, Manuel (1959), *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Álvarez Rosete, Arturo (2009), “Elaborados con calma, ejecutados con prisa. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en Santiago Castillo y Rafael Ruzafa (coords.), *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, pp. 235-263.
- Aparicio, Miguel A. (1980), *El sindicalismo vertical y la formación del Estado franquista*, Barcelona, Eunibar.
- Arrese, José Luis de (1982), *Una etapa constituyente*, Barcelona, Planeta.
- Ashford, Douglas E. (1989), *La aparición de los estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Avilés Caballero, Julián Ángel (1969), *La silicosis de los mineros y sus problemas médico-legales*, Oviedo, Richard Grandio editor.
- Aznar Embid, Severino (1939), *Del salario familiar al seguro familiar*, Santander, Ministerio de Organización y Acción Sindical.
- Babiano Mora, José (1998), “¿Un aparato fundamental para el control de la mano de obra? (Reconsideraciones sobre el sindicato vertical franquista)”, *Historia Social*, 30, pp. 23-38.
- (2005), “Mercado laboral y condiciones de trabajo durante el franquismo: algunas características; algunos efectos”, en M. Ortiz Heras (ed.) *Memoria e historia del franquismo*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 213-234.
- Bando Casado, Honorio Carlos (1982), *La protección pública de la vivienda en España*, Madrid, Universidad Complutense.
- Barciela, Carlos (1989), “La España del estraperlo”, en José Luis García Delgado (ed. lit.), Manuel Tuñón de Lara (dir.), *El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial*, Vº Coloquio de Historia Contemporánea de España, Madrid, Siglo XXI, pp. 105-122.
- Borrajó Dacruz, Efrén (1959), *Política social. Madrid*. Madrid, Doncel.
- Borrajó Dacruz, Efrén (1967), *Revisión y actualización de la ley de familias numerosas*, Unión Nacional de Asociaciones Familiares, Cuadernos de documentación.
- Bosch Marín, Juan (1948), *Asistencia médico-social en Madrid*, Madrid, Ministerio de Gobernación.
- Castillo, Santiago (2007), “El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo, 1883-1936”, *Sociología del Trabajo*, 60, pp. 13-76.
- Cazorla Sánchez, Antonio (2000), *Las políticas de la victoria. La consolidación del Nuevo Estado franquista (1938-53)*, Madrid, Marcial Pons.
- Clavera, J., Esteban, J. M., Monés, M. A., Montserrat, A. y Ros Hombravella, J. (1973), *Capitalismo español: De la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1973.
- Comín Comín, Francisco (2003), “La Hacienda pública en el franquismo autárquico (1940-1959)”, en Carlos Barciela (ed.) *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*. Barcelona, Crítica, pp. 247-272.
- Comisaría Nacional del Paro (1951), *Historia de una década: 1941-1951. Girón al servicio de Franco*. Ministerio de Trabajo.
- Cotorruebo, Agustín (1960), *La política económica de la vivienda en España*. Madrid, CSIC.
- Cuesta Bustillo, Josefina (1988), *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Dantín Gallego, Juan (1942), *La nueva organización oficial del seguro de silicosis*, Madrid, INP.
- De la Calle Velasco, María Dolores (2010), “Mutualidades laborales en el régimen de Franco”, *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, pp. 209-223.

- De la Fuente Chaos, Alfonso (1943), “Concepto nacional-sindicalista de la Medicina del Trabajo”, *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Previsión*, 3, pp. 1-7.
- Ellwood, Sheelagh (1984), *Prietas las filas*, Barcelona, Crítica.
- Fernández de Castro, Ignacio (1956), *Del paternalismo a la justicia social*. Madrid, Euramérica.
- Fernández Gómez, Julio A. (2007), “De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1939-1971)”, *Sociología del Trabajo*, 60, pp. 77-111.
- García Delgado, José Luis (1986), “Estancamiento industrial e intervencionismo económico durante el primer franquismo”, en Josep Fontana (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, pp. 170-191.
- García Murcia, Joaquín y Castro Argüelles, María Antonio (2007), “S.O.V.I., S.O.E. y Desempleo”, en José Luis Tortuero (dir.) *Cien años de Protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales, pp. 199-241.
- Girón de Velasco, José Antonio (1944): “La colaboración en el seguro de enfermedad”, *Revista de Trabajo*, nº 1.
- Girón de Velasco, José Antonio (1994), *Si la memoria no me falla*, Barcelona, Planeta.
- Gómez Gómez, Carmen y Pérez Serrano, Julio (1984), “La mujer en la política laboral del fascismo a través de la Revista de Sanidad e Higiene Públicas, (1938-1945)” en *Actas de las II Jornadas de Investigación interdisciplinaria sobre la mujer*, Madrid, Universidad Autónoma, pp. 195-206.
- González González, Manuel Jesús (1979), *La economía política del franquismo (1949-1970)*, *Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- González Murillo, Pedro (1998a), “El control del desempleo durante el primer franquismo a través del Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación y la Obra Sindical Lucha contra el Paro”, *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 36, pp. 100-117.
- (1998b), “El mutualismo laboral como expresión del fracaso en la implantación de los seguros sociales”, en E. Baena y Francisco J. Fernández (coords.), *Tercer encuentro de investigadores sobre el franquismo y la transición*, Sevilla, Muñoz Moya editor, pp. 329-337.
- (1998c), “La política familiar del franquismo a través del Ministerio de Trabajo, 1938-1957”, en Carlos Arenas, Antonio Florencio y José I. Martínez (eds.), *Mercado y organización del trabajo en España (siglos XIX y XX)*, Sevilla, Grupo editorial Atril, pp. 365-374.
- (1998d), *La política social franquista: el Ministerio de José Antonio Girón de Velasco (1941-1957)*, Tesis doctoral no publicada (Director: D. Antonio Fernández García), Madrid, Universidad Complutense.
- (1999), “Las dimensiones del paro durante el franquismo (1938-1944)”, en AA.VV., *Tiempos de Silencio. Actas del IVº Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Valencia, 7 i Mig Editorial, pp. 515-520.
- (2000), “Control social y político a través de las empresas durante el primer franquismo”, en Amparo Álvarez, Ana Aguado, Marc Baldó et. al. (coords.), *El siglo XX: balance y perspectivas*, Valencia, Fundación Cañada Blanch, pp. 359-367.
- (2001), “El problema del paro en el franquismo: causas y remedios (1941-1957)”, en Carlos Arenas, Antonio Florencio y Jerònia Pons (eds.), *Trabajo y relaciones laborales en la España contemporánea*, Sevilla, Mergablum, pp. 225-235.
- (2005), “La política social del franquismo: el Seguro Obligatorio de Enfermedad”, en *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 57, pp. 62-76.
- (2008), “El franquismo social: propaganda y seguros a través del Instituto Nacional de Previsión”, en Santiago Castillo (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 89-124.
- (2020), “El Ministerio de Trabajo, 1939-1957: de la trinchera al franquismo social”, en Santiago Castillo (dir.), *Cien años del Ministerio de Trabajo en España*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, pp.133-159.
- González Posada, Carlos (1949), *Los seguros sociales obligatorios en España*, Madrid, Revista de Derecho Privado.
- INP (1953), *Iª Asamblea General del INP*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- INP (1959), *Informe sobre la explotación de las instalaciones sanitarias del Seguro Obligatorio de Enfermedad*, Madrid, INP.
- Jané Solá, José (1969), *El problema de los salarios en España*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Jefatura Nacional del S.O.E. de España (1951), “Organización de las prestaciones médicas en los Seguros Sociales: Seguro Social de Enfermedad”, *Revista Española de Seguridad Social*, 6-7, pp. 857-981.
- Jordana de Pozas, Luis (1938), *Política familiar del Nuevo Estado*, Santander, Aldus.
- (1944), *Características del seguro español de enfermedad*, Madrid, INP.
- Laraña Palacio, Manuel y Selma Caro, Manuel (1950), *Mutualidades y Montepíos Laborales*, Barcelona, E. T. Boldó.
- Leal Ramos, León (1950), *La familia, preocupación fundamental del Estado español*, Cáceres, Seminario de Estudios Sociales.
- López Valencia, Federico (1948), “Seguridad social de la infancia y la vejez”, *Revista Española de Seguridad Social*, 11, pp. 2.229-2.245.
- López Valencia, Federico (1946), *Jalones de una Reforma Social*, Madrid, ed. de la Escuela Social de Madrid.
- Ludevid, Manuel (1976), *Cuarenta años de sindicato vertical*, Barcelona, Laia.
- Llordén Miñambres, Moisés (2003), “La política de vivienda del régimen franquista: nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960”, en Glicerio Sánchez Recio y Julio Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*, Barcelona, Crítica, pp. 145-169.
- Llorens Castillo, Carlos (1983), *La primera década. Una aportación al proceso político e ideológico del franquismo y a la historia del Partido Comunista de España*, Valencia, Fernando Torres.
- Martín Arbués, Adolfo y Roca Cabanellas, Juan (1958), *El Derecho a la vivienda*. Madrid, Centro de Estudios Sindicales.
- Moliner, Carme (2005), *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra.
- Moya González, Luis (1983), *Barrios de Promoción Oficial. Madrid, 1939-1976*. Madrid, Colegio Oficial del Arquitectos de Madrid.
- París Eguilaz, Higinio (1951), *Los Seguros sociales y la economía española*, Madrid, Suc. Sánchez de Ocaña.
- Payne, Stanley G. (1985), *Historia del fascismo español*, Madrid, Ruedo Ibérico.
- (1987), *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza Editorial.

- Pérez Botija, Eugenio (1944), *Salarios. Régimen legal y tarifas mínima*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Pons Pons, Jerònia (2010a), “Los inicios del seguro de enfermedad en España, 1923-1945”, en Jerònia Pons Pons y Javier Silvestre Rodríguez (eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 217-246.
- (2010b), “El seguro obligatorio de enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, pp. 227-248.
- Puerta García, Antonio (1952), “El problema de la vivienda en España”, *De Economía*, nº 19-20, julio-octubre de 1952, pp. 414-433.
- Rebollo González, Aníbal (1954), *Subsidios Familiares*, Madrid, Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, Serie Estudios.
- Redondo Gómez, José, (1955), *Pasado, presente y futuro de un problema social*, Madrid, Servicio Nacional de Información y Publicaciones Sindicales.
- Ritter, Gerhard A., (1991), *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Royo Martínez, Miguel (1953), *El problema de la vivienda*. Sevilla, Edit. EDELCE.
- Ruiz Resa, Josefa Dolores (2015), *Los derechos de los trabajadores en el franquismo*, Madrid, Dykinson.
- Salvador Bullón, Pablo y Salvador Bullón, Hilario (1955), *El seguro contra el paro forzoso*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Samaniego Boneu, Mercedes (1988), *La unificación de los seguros sociales a debate. La IIª República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sanfulgencio Nieto, Salvador (1962), *Los jurados de empresa y su ordenamiento jurídico*, Madrid, Organización Sindical.
- Soto Carmona, Álvaro (2003), “Rupturas y continuidades en las relaciones laborales del primer franquismo (1938-1958)”, en Carlos Barciela (ed.) *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*, Barcelona, Crítica, pp. 217-246.
- Suárez Fernández, Luis (1984), *Francisco Franco y su tiempo*, Madrid, Fundación Francisco Franco, 8 vol.
- Tamames, Ramón (1985), *Estructura económica de España*, Madrid, Guadiana.
- Tarancón, Vicente (1958), *La familia hoy*, Madrid, ed. Euramérica
- Torres García, Francisco (2018), *Franco socialista. La revolución silenciada, 1936-1975*, Madrid, SND Editores.
- Tortella, Gabriel (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Textos.
- Ucelay Repollés, Mariano (1955), *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráfica González.
- Universidad Laboral Francisco Franco (1959), *Memoria del Curso 1957-58*, Tarragona.
- Vilar Rodríguez, Margarita (2007), “Estrategias de supervivencia de las familias trabajadoras en el marco laboral hostil de la posguerra civil española (1939-1958)”, *Sociología del Trabajo*, 56, pp. 119-160. Villar
- Ezcurra, José Luis (1981), *La protección pública a la vivienda*, Madrid, Montecorvo.