

# LA EXTENSIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES EN EL MUNDO RURAL GALLEGO: ENTRE EL CLIENTELISMO POLÍTICO Y LOS ECOS DEL «ESTADO DE BIENESTAR», 1940 – 1966

por DANIEL LANERO TÁBOAS

## **Introducción**

Este texto tiene como objetivo ofrecer una imagen general de las políticas de Previsión Social durante el franquismo. Se pretende, en primer lugar, presentar una perspectiva técnica (legislativa) sobre las condiciones de funcionamiento del sistema de subsidios sociales implantado en el mundo rural por la dictadura (características de la afiliación, tipo de riesgos cubiertos, prestaciones, sistema de sanciones...) pero siempre bajo una vocación analítica histórica, atenta a evitar cualquier descontextualización o aislamiento del modelo de Previsión respecto de sus condicionantes históricos concretos de aplicación. En segundo término, el trabajo quisiera plantear algunas reflexiones en torno al contraste entre los principios en que se basaba el modelo de Previsión que el régimen comenzó a ensayar a partir de los años iniciales de la década de 1940 y aquel otro del «Estado de Bienestar» en el que en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial profundizaban muchos de los Estados del entorno (geográfico y democrático) de la España franquista. Este tipo de comparaciones se han venido haciendo en los últimos años desde una óptica global, sin embargo, aún no existen para el mundo rural. De hecho, apenas ha habido hasta ahora historiografía ocupada (a diferencia del ámbito del Derecho del Trabajo) en estudiar las particulares condiciones de extensión de la Previsión Social (inicialmente) y de la Seguridad Social (desde la Transición a la democracia) al mundo rural y a los campesinos como grupo social.

Por último quiero advertir que este texto se centrará predominantemente en los técnicamente denominados «trabajadores autónomos agrarios», muy mayoritariamente –aunque no sólo– coincidentes en Galicia desde finales del siglo XIX con la figura del pequeño propietario agrario cultivador directo. Se harán asimismo referencias puntuales a los asalariados agrarios o trabajadores por cuenta ajena, habitualmente con una intencionalidad comparativa. La investigación se ocupa del caso gallego bajo el franquismo, aunque pienso que algunas de las condiciones de funcionamiento del sistema de Previsión podrían ser coincidentes en aquellas zonas o regiones del Estado con agriculturas que comparten bastantes rasgos estructurales con la gallega.

### **Precedentes de la Previsión Social Agraria en España**

El abandono del mundo rural y de sus habitantes en lo que respecta a la implantación de las políticas sociales del Estado puede considerarse como un rasgo estructural de la Historia contemporánea española, desde los albores del Estado liberal hasta, al menos, el proceso de Transición a la democracia tras las cuatro décadas de dictadura franquista. Sin embargo, hay que tener en cuenta que antes del golpe de Estado de 1936, y en especial bajo los gobiernos de signo progresista (centro-izquierda) de la II República, se habían venido dando unos primeros pasos en la extensión de los beneficios o prestaciones sociales al mundo rural español. Aprovecharé la ocasión para citar algunas de las medidas puntuales implantadas durante la fase final de la Restauración, la dictadura de Primo de Rivera (prácticamente inerte en este campo) y el régimen democrático de la II República.<sup>1</sup> Sobre todo, porque es importante recordar que, antes del franquismo, y a pesar del retraso comparativo del Estado español en relación con casos como

---

<sup>1</sup> Ver al respecto: Josefina Cuesta Bustillo, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración* (Madrid: Ministerio de Trabajo, 1988); Feliciano Montero García, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social* (Madrid: Ministerio de Trabajo, 1988); José Rodríguez Labandeira, *El trabajo rural en España (1876 – 1936)* (Barcelona: Anthropos, 1991); Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública, II, España (1808-1995)* (Barcelona: Crítica, 1996); A. Rumeu De Armas, *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos* (Madrid: 1944).

el alemán, el austriaco o el británico, se habían producido algunos avances significativos en el camino (largo y costoso) hacia el «Estado Providencia». El régimen franquista, a pesar de su insistente retórica propagandista, no fue, ni mucho menos, el artífice de la Previsión Social en España, ni siquiera en el mundo rural, si bien es cierto que la difusión masiva de seguros y subsidios sociales por los campos españoles tendrá lugar, por vez primera, a partir de comienzos de la década de 1950, iniciándose una intensificación sin retorno desde entonces y hasta el final de la dictadura (y aún más allá de esta).<sup>2</sup>

De hecho, las dos décadas de duración de la autarquía, supondrán una brusca regresión en el incipiente camino hacia el Estado providencial y una profunda alteración de las tendencias previas detectadas en la estructura del gasto público. Es más, cuando el régimen vaya decantando su modelo de Previsión Social para el mundo rural, a finales de la década de 1940 - comienzos de la de 1950, recurrirá a soluciones técnicas, como los sistemas de sellos y cupones, que ya habían sido ensayadas previamente.

---

<sup>2</sup> Un buen ejemplo de este discurso propagandístico y de búsqueda de legitimidad se puede apreciar, por ejemplo, en los escritos de César López Canabal, jefe provincial de la Obra Sindical de Previsión Social en Pontevedra a mediados de la década de 1940:

«Ahí está para todos los incrédulos y cortos de vista la legislación social que ganó para España la Falange [...]. No pretendemos al repetirlo, presentar a nuestros campesinos la factura de cuanto hacemos por ellos [...] y hoy cuando nos acercamos a nuestros agricultores, no llevamos monsergas sino realidades [...] Aunque no pretendemos hacer política con estos beneficios sociales que la Falange ha ganado para los españoles [...].»

César López Canabal, «Obra Sindical Previsión Social. Ha llegado al campo la justicia social», AGRO: Portavoz de las Hermandades de Labradores y Ganaderos de la provincia de Pontevedra, n° 23, 5/1/1946. Archivo Cámara Provincial Agraria de Pontevedra (ACAPP). En la misma línea y especialmente interesante por la comparación explícita (y demagógica) que se hace entre el franquismo y los regímenes democráticos de la Europa occidental de entonces:

«He aquí la incansable tarea realizada por la Obra Sindical Previsión Social, que con su esfuerzo callado viene contribuyendo a hacer realidad en nuestra provincia los beneficios de esa Justicia Social que es hoy orgullo legítimo de nuestro Régimen y motivo de envidia por parte de aquellos países que incapaces para resolver los angustiosos problemas de una guerra que acaba de ensangrentar al mundo, se contentan con verter sobre España la calumnia y la incompreensión...».

César López Canabal, «Obra Sindical de Previsión Social. Resumen y alcance de una labor fecunda», en *Album Agro-Pecuario y Memoria de tres años de labor (1945-1947)* (CNS-Hermandad Provincial de Labradores y Ganaderos de Pontevedra, 1947). El subrayado en letra negrita es decisión mía.

Los trabajadores agrícolas se vieron marginados, por ejemplo, cuando, en la fase final de la Restauración, se dio un paso decisivo en la mejora de los derechos sociales de los obreros industriales, la regulación por Real Decreto (11/3/1919) del «Retiro Obrero Obligatorio».<sup>3</sup> En la no extensión del seguro obligatorio de vejez a los trabajadores rurales tuvo mucho que ver, sin duda, la oposición generalizada, y expresada con mayor o menor claridad según los sectores y los posicionamientos políticos, de la gran mayoría de los grandes y medianos propietarios rústicos empleadores de mano de obra agrícola, que no admitirían casi bajo ningún concepto, la obligatoriedad de cotizar determinadas cantidades como consecuencia de la utilización de mano de obra asalariada en sus explotaciones<sup>4</sup>. La resistencia patronal obligaría al Estado (en teoría) a asumir un esfuerzo presupuestario muy notable en la aportación de los fondos (cotizaciones) imprescindibles para el establecimiento de un seguro de vejez en la agricultura. Esta circunstancia también jugó en contra de la implantación del subsidio.

A pesar del reconocimiento, en sede parlamentaria, de la injusticia que constituía la exclusión de los trabajadores agrarios de los beneficios del «Retiro Obrero», los sucesivos gobiernos fueron dilatando la toma de cualquier resolución en firme que contribuyese a solventar esta situación de agravio comparativo, escudándose permanentemente en el argumento (que será recurrente a partir de entonces) de las «dificultades técnicas» para su aplicación a la agricultura.

---

<sup>3</sup> Un análisis detallado del proceso y de los debates públicos en torno a la conveniencia y condiciones para la extensión de los beneficios del Retiro Obrero a los trabajadores agrarios en: Cuesta Bustillo, *Hacia los seguros sociales obligatorios*, 176-200.

<sup>4</sup> Si bien, parece que la postura de los propietarios no sería tan monolítica. Algunos entre ellos, verían en el acceso de los asalariados agrarios a las ventajas del seguro de vejez una vía para la fijación de la mano de obra agraria a sus explotaciones. Otras organizaciones, como la católica Confederación Nacional Católico Agraria (CNCA) mantendrían una postura ambigua, producto de la convivencia en su seno de grandes propietarios y medianos – pequeños propietarios cultivadores directos. La extensión del seguro de vejez a arrendatarios, colonos, aparceros y pequeños propietarios –un porcentaje muy elevado de entre sus socios– se veía como un hecho positivo. Incluso las principales asociaciones patronales, la Asociación de Agricultores y la Asociación General de Ganaderos del Reino se dirigen al Instituto Nacional de Previsión (INP) poco después del establecimiento del Retiro Obrero Obligatorio para tantear la elaboración de unas posibles bases para su aplicación (conservadora) a la agricultura.

Aunque el Reglamento (1921) del Real Decreto de 1919 afirmaba literalmente que «serán considerados como asalariados para los efectos de este Reglamento: los obreros cualquiera que sea su sexo, su patrono, la clase de su trabajo, agrícola, industrial o mercantil, y la forma de su remuneración», en el momento de su publicación se acordó buscar los mecanismos adecuados para que se pudiera incorporar al retiro obrero a los trabajadores del campo. Y esta «búsqueda» terminaría por demorarse hasta el advenimiento de la II República.<sup>5</sup>

Algo semejante ocurrió con el Seguro de Accidentes, al igual que el de vejez, reiteradamente demandado por las entidades sindicales ugetistas, aún débilmente implantadas en el campo, durante los últimos años de la Restauración. La Ley sobre Accidentes de Trabajo fue inicialmente aprobada el 30/1/1900, para ser reformulada veintidós años más tarde. En ambas ocasiones supuso una manifiesta discriminación legal de los asalariados agrícolas (nótese que no me refiero a los campesinos en general). La Ley de 1900 limitaba la responsabilidad patronal a aquellos trabajos agrícolas y forestales en los que se empleasen motores mecánicos y a los trabajadores expuestos al riesgo de ser lesionados por estos. De este modo, quedaban excluidos de los beneficios de la Ley casi el 100% de los obreros agrícolas. La Ley de 10/1/1922 apenas mejoró algo la situación de estos. La nueva legislación incluía entre sus beneficiarios a los empleados de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales en las que se utilizara maquinaria movida por motores inanimados o que contasen con un mínimo de seis trabajadores contratados de forma constante. La Ley continuaba siendo enormemente restrictiva, sobre todo si tenemos en cuenta algunas características centrales del sector agrario español de inicios del siglo XX, como la superabundancia estructural de mano de obra agraria (jornaleros) y, ligada a ella, la escasa difusión de la mecanización de las faenas agrícolas. Tras los obstáculos a la extensión del seguro de accidentes a la actividad agraria se encontraba nuevamente la oposición de la oligarquía agraria, grupo de presión con una notable influencia sobre las Cortes de la Restauración. Sin embargo, el fenómeno no es exclusivo de España y se puede rastrear en otros países de su entorno.

Sólo con la proclamación de la II República y la presencia de Largo Caballero al frente del Ministerio de Trabajo hasta septiembre de 1933

---

<sup>5</sup> Recogido en Cuesta Bustillo, *Hacia los seguros sociales obligatorios*, 189.

se extendieron los beneficios de la legislación sobre accidentes de trabajo a los asalariados agrícolas, aunque todavía no en absoluto pie de igualdad con los de otros sectores productivos (industria, trabajadores del mar...). El Decreto de 12/6/1931, convertido en Ley de la República el 9/9/1931 establecía la responsabilidad del patrono incluso en aquellos accidentes que no fueran consecuencia del uso de maquinaria agrícola e introducía como riesgos a cubrir los potenciales efectos negativos de la climatología sobre la salud del trabajador agrario<sup>6</sup>.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que toda esta legislación laboral había sido diseñada pensando en exclusivo en los asalariados agrarios (jornaleros) y dejaba al margen a sectores del campesinado (pequeños propietarios, arrendatarios, aparceros, colonos...) predominantes en muchas regiones –en especial en el Centro y en el Norte– del resto del Estado.

### **La Previsión Social en el mundo rural gallego durante el franquismo (1943-1966)**

La aplicación de la mayor parte de las «políticas sociales» en la Galicia rural fue encargada por el régimen franquista a la Obra Sindical de Previsión Social (OSPS). El cauce para su realización sería la Organización Sindical, en este caso a través de las entidades locales de obligatoria constitución en todos los municipios rurales de España: las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (HSLG), que encuadraban al conjunto de los agricultores de cada localidad.

La OSPS se había constituido hacia 1940, de hecho, su primera circular tiene fecha de 1941. Tenía como misión llevar a cabo los cometidos del Instituto Nacional de Previsión (INP) e impulsar la creación de Mutualidades de Sindicato o Empresa. Sin embargo, su ámbito de actuación predominante fue el rural, en el año 1950 contaba con una extensa red estatal de Corresponsalías (7.385).<sup>7</sup>

En cada Hermandad local de Labradores y Ganaderos se estableció, desde 1945, un «Servicio de Gestión Asistencial» que actuaba como gestor de todas las actividades de la Corresponsalía local de la OSPS y era el responsable en la esfera local de todas las cuestiones

<sup>6</sup> Ver Rodríguez Labandeira, *El trabajo rural en España*, 362-366 y 368-369; Cuesta Bustillo, *Hacia los seguros sociales obligatorios*, 715-719.

<sup>7</sup> Carme Molinero, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista* (Madrid: Cátedra, 2005), 153.

relativas a los seguros sociales. Los cargos de corresponsal local de la OSPS y de secretario de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos local acabaron por recaer sobre una misma persona, con el objetivo de facilitar las gestiones a los labradores. También se hizo coincidir la localización física de ambas instituciones. Todo ello derivó en un alto coste económico para las entidades sindicales locales, que se tuvieron que hacer cargo tanto del salario de su corresponsal como de los gastos de oficina, material,...

### **Los primeros (y cortos) pasos de la Previsión Social rural franquista: 1943-1958**

La Ley de 10/2/1943 y su Reglamento de 26/5/1943, que se encargaban de la regulación de los subsidios familiar y de vejez en la agricultura, implicaron también el inicial establecimiento del «Régimen Especial de la Seguridad Social agropecuaria». La ley suponía la inclusión, por vez primera, en su ámbito personal de cobertura, de los «trabajadores agrarios autónomos» –la gran mayoría de los labradores gallegos– con lo que inevitablemente se debería de afrontar la dificultosa definición jurídica del concepto de «trabajador agrario autónomo». Sin embargo, la ley era en si misma bastante vaga al respecto, recogiendo tan solo su Artº 9: «Los cultivadores y trabajadores autónomos podrán ser afiliados colectivamente para cada término municipal a través de la Organización sindical». Habría que esperar hasta 1949-50 para que la categoría jurídica de «trabajador agrario autónomo» se definiera con una mayor precisión.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Las Órdenes ministeriales (OM) de 3 de febrero de 1949 y de 19 de enero de 1950, recogen la interpretación de la categoría de «trabajador agrario autónomo» elaborada por la Dirección General de Previsión. Según el Artº 7 de la OM de 3/2/1949 son trabajadores agrarios autónomos: «quienes de modo personal y directo o en régimen familiar y con absoluta independencia laboral se dedican predominantemente a faenas consideradas como agrícolas, cuando los beneficios de esta actividad constituyen el medio fundamental de subsistencia del interesado y su familia». La condición de «trabajador agrario autónomo» se perdía (principales supuestos) cuando el labrador empleara los servicios de otros trabajadores («por cuenta ajena») a los que pagara más de noventa jornales al año o si el «trabajador agrario autónomo», o cualquier otro familiar a su cargo, ejerciera actividades mercantiles o industriales que constituyesen la principal fuente de ingresos de la unidad familiar (ver, respectivamente, apartados a) y b) de la OM de 3/2/1949). La categoría quedó aún más delimitada por la Orden de 10 de agosto de 1957 que en su Artº 5 introduce otros dos nuevos requisitos: la titularidad de una explotación agrícola, ganadera o

A la vista de la definición que la Ley de 10 de febrero de 1943 hace de la condición de «autónomo agrario», queda clara la trascendencia que se otorga a la «afiliación» (en realidad encuadramiento) de los trabajadores en la Organización Sindical agraria. El encuadramiento se convierte así, al mismo tiempo, en requisito constitutivo del propio concepto de «trabajador agrario autónomo» y en condición *sine qua non* para tener derecho a los subsidios familiares y de vejez regulados por la propia ley. De este modo, y a través de la «afiliación obligatoria» (encuadramiento) de los autónomos agrarios y de su registro en el correspondiente censo sindical local, se pone claramente de manifiesto la simbiosis que entre control social y beneficios de la Previsión rural practicó el régimen a lo largo de sus cuarenta años de existencia.

Eran los propios labradores (tanto autónomos como por cuenta ajena) los que debían de solicitar su inscripción en el censo laboral agrícola. La inscripción se acreditaba mediante la posesión de la «cartilla profesional agrícola» (creada en 1949) y expedida en cada localidad por la HSLG local o por la Corresponsalía de la OS Previsión Social, es decir, por el secretario de la Hermandad.<sup>9</sup> Otro de los requisitos para tener acceso a las prestaciones era, por supuesto, estar al día en el pago de las cuotas de cotización. El pago de cuotas específicas por parte de los trabajadores agrarios con destino al sostenimiento del régimen agropecuario se introdujo en 1948, si bien no se hizo efectivo (por dificultades técnicas) hasta 1952. De cualquier modo, la ley de 3/2/1943 sancionaba ya un tipo de «cuota encubierta» para todos los propietarios agrarios (a los que se asimilaba a «patrones») al establecer una exacción proporcional a la contribución rústica y pecuaria que se recaudaba junto con esta.

---

forestal (criterio patrimonial) y la exigencia de que el líquido imponible por contribución rústica o pecuaria de la explotación no sobrepase las 5.000 pesetas anuales, estableciendo así un límite fiscal para la definición de «pequeña explotación».

<sup>9</sup> Creada por Orden de 3/2/1949, aparte de acreditar la inscripción censal del titular, recogía su tiempo de permanencia, su clasificación como «productor» autónomo y la certificación de las cuotas que debían de satisfacer los asegurados. La no posesión de la cartilla impedía la percepción del subsidio familiar. Así mismo, los subsidiados (del subsidio familiar) que no solicitasen la «cartilla profesional» transcurrido un año desde su implantación, dejarían de cobrar el subsidio y, más grave aún, dada su edad, a los perceptores del subsidio de vejez en la situación anterior, no se les computarían los trabajos agrícolas realizados con anterioridad a la fecha de solicitud de expedición de la «cartilla profesional».



En relación con las cotizaciones, dos aspectos adquieren un especial interés: la evolución en el tiempo de las cantidades exigidas a los pequeños propietarios (autónomos agrarios), y el sistema (coactivo) de recargos y sanciones por demoras en la satisfacción de las cuotas.<sup>10</sup> La evolución de las cantidades se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Valor monetario de las cotizaciones de los trabajadores autónomos agrarios (1948-1955)**

Año	Seguro de Vejez e Invalidez	Forma de pago (periodo)
1948*	4 pts/mes	Trimestral
1952**	5 pts/mes	Mensual
1955***	10 pts/mes	Mensual

\* *Artº 1º del Decreto de 29/12/1948 y Artsº 1º y 3º de la Orden de 19/1/1950.*

\*\* *Artº 1º del Decreto de 21/3/1952 y Artsº 1 y 2 de la Orden de 8/4/1952.*

\*\*\* *Artº 8º del Decreto - Ley de 2/9/1955.*

El organismo encargado de la recaudación de las cuotas, el Instituto Nacional de Previsión (INP), tenía la potestad de cobrar aquellas cuotas no satisfechas por defecto de afiliación (por no estar el labrador inscrito en el censo), al tiempo que dicho defecto le eximía de satisfacer las prestaciones. Cuando un labrador tenía pendiente el pago de cupones de cotización pertenecientes al semestre natural anterior, se le aplicaba un 10% de recargo sobre el valor de aquellos. Si la demora en el pago de cupones era de entre 12 y 18 meses, el recargo ascendía al 20%. La sanción podía llegar hasta el 90% del valor de los cupones adeudados cuando el retraso era de entre 18 y 24 meses. Finalmente, en los casos de una tardanza en el pago superior a los tres años (36 meses) o de reincidencia en la morosidad, la multa podría llegar hasta el triple del valor del descubierto (incluyendo el respectivo recargo).

En un principio, los grandes periodos de descubierto de cuotas pudieron hacerse efectivos a posteriori sin grandes dificultades (legales, que no económicas) durante un máximo de cinco años (artº 7º de la Orden 8/4/1952), aunque la tendencia legislativa se fue encaminando con el tiempo hacia la limitación del pago retroactivo. Sin em-

<sup>10</sup> El pago de la cotización se verificaba por medio de unos «cupones» que se pegaban a las «hojas de cotización» que venían con la propia «cartilla profesional agrícola».

bargo, aquí entraron en juego de modo decisivo los corresponsales locales de la O.S. de Previsión Social, los cuales intermediaron habitualmente ante las instancias superiores –las Delegaciones provinciales del INP y de la propia Obra Sindical– tanto para que los perceptores de subsidios con descubiertos fuesen tratados con benevolencia como para incluir (fuera de todo plazo legal) entre los perceptores a aquellos labradores que nunca se habían afiliado al régimen agropecuario y que, por tanto, carecían de la «cartilla profesional agraria». Este tipo de intermediación es una manifestación evidente de un mecanismo clientelar que, en el corto o en el largo plazo, también fue dando sus réditos a los secretarios de Hermandad –corresponsales de Previsión.

La tercera condición para acceder a las prestaciones (en este caso sólo a las del subsidio de vejez) era el cumplimiento de un «periodo de carencia», es decir, de un periodo de tiempo mínimo de afiliación y cotización al «Régimen Especial de Seguros sociales agrarios». En principio, el Reglamento (26/5/1943) de la Ley 3/2/1943 que regulaba en la agricultura los subsidios familiar y de vejez, determinaba (artº 59) un periodo de carencia de cinco años exigible desde el 1 de enero de 1947. Sin embargo, entre 1943 y 1952 la percepción de subsidios fue posible mediante la simple declaración jurada de estar ocupado en la agricultura. Declaración a la que, por cierto, daba credibilidad el corresponsal local de la OS de Previsión, con el poder de decisión sobre los labradores que esto le confería. Por regla general, se concedió el subsidio de vejez a los trabajadores autónomos agrarios de 65 años y a los de 60 años con invalidez total para el trabajo habitual que hubieran cumplido estas edades entre el 1/1/1940 y el 1/4/1952. La explicación de este desajuste en la aplicación de la legislación estaría en el carácter deficiente de los censos sindicales agrarios y en el retraso (hasta 1952) de la implantación efectiva de la «cartilla profesional agraria».

En 1952 se abre una nueva etapa por lo que hace al periodo carencial, marcada por la centralidad de la «cartilla profesional agrícola» como documento justificativo tanto de la afiliación como de la cotización del labrador autónomo. Se establece el periodo de carencia de cinco años previsto en 1943 pero, sin embargo, tuvieron que transcurrir otros cinco años (hasta el 1/4/1957) para que se hiciera realmente efectivo. Entre tanto, se prolongó la situación de transitoriedad precedente.

La valoración (realista) de las prestaciones del régimen de seguros sociales en la agricultura debe de ser un aspecto central para un

trabajo como éste, comenzaré, así, por el «Subsidio familiar». Aunque el 18 de julio de 1938 se aprobaba una ley sobre «Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares», inspirada en el modelo establecido en Italia en 1934,<sup>11</sup> la «Ley de Subsidios familiares» (en vigor desde el 1/2/1939), con la que se pretendía reforzar la escasa capacidad adquisitiva de las familias trabajadoras urbanas, no llegó al mundo rural hasta cuatro años más tarde (1943).

El «Subsidio familiar», y con él toda una serie de «beneficios» que lo complementaban, fue utilizado por el régimen para vincular los seguros sociales a sus políticas demográficas y de género, que tenían como objetivo, respectivamente, el incremento del potencial demográfico de la nación española, a través del estímulo de la proliferación de «familias numerosas» y el refuerzo de un modelo de familia de concepción orgánica.<sup>12</sup> Se pretendía evitar que, para asegurar la supervivencia familiar, la mujer tuviera que buscar algún tipo de trabajo remunerado fuera del hogar, lo que pondría en peligro el «cuidado responsable» de su marido y de sus hijos. Se trata, por tanto, de una modalidad de reclusión femenina en el ámbito doméstico.

El «Subsidio familiar» comenzaba a percibirse cuando una familia tenía al menos dos hijos, o asimilados a ellos, menores de catorce años o incapacitados para todo trabajo.<sup>13</sup> Contaba con remuneración

---

<sup>11</sup> Edward R. Tannenbaum, *La experiencia fascista. Sociedad y cultura en Italia (1922-1945)* (Madrid: Alianza, 1975), 140-141. Sobre la Previsión Social en el régimen fascista italiano, en especial el organismo gestor de la Previsión, el Istituto Nazionale de Previdenza Sociale (INPS), puede consultarse Chiara Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo* (Bologna: Il Mulino, 2004), 103-234. Así mismo, analizando las «políticas sociales» fascistas desde el prisma historiográfico de los estudios de género, ver Vitoria De Grazia, «Patriarcado fascista: las italianas bajo el gobierno de Mussolini, 1922-1940», en G. Duby, G.; M. Perrot (dirs), *Historia de las mujeres*. Vol. 5. El siglo XX, (Madrid: Taurus, 2000), 158-192. Para el caso de la otra longeva dictadura ibérica fascistizada, el Estado Novo portugués, véase, entre otros, Irene Flunser Pimentel, «A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40», *Análise Social*, 151-152 (2000), 477-508.

<sup>12</sup> Entre estas ayudas sociales complementarias cabe destacar: los «préstamos a la nupcialidad»; las ayudas a las familias numerosas; los premios de natalidad (en sus modalidades estatal y provincial); las prestaciones por viudedad y por orfandad...

<sup>13</sup> Según el artº 28 del Reglamento de 26/5/1958 se considera como «asimilados a los hijos del subsidiado», y a efectos de la percepción del subsidio familiar, a las siguientes personas: 1) hijos adoptivos, nietos y/o hermanos del asegurado que no tengan por otra causa, derecho al subsidio, por haber muerto sus padres o por estar estos imposibilitados para el trabajo; b) la madre viuda, mayor de 50 años, que no sea subsidiada directa y viva en el hogar del subsidiado a su cargo, cuando el subsidiado sea un trabajador huérfano de padre.

nes variadas (por nacimiento de un nuevo hijo, por aniversario de cada uno de los hijos, por reclamaciones...), aunque en realidad, las cantidades recibidas fueron casi insignificantes:

«A partir de los dos hijos era cuando se empezaba [a cobrar la ayuda], pero no, teniendo tres y cuatro era cuando se empezaba en realidad a cobrar, porque entonces las familias eran mucho más numerosas, eran mucho más numerosas y entonces había familias que tenían diez hijos o doce hijos...».<sup>14</sup>

Este tipo de subsidio no pretendía proteger a aquellas familias socialmente más desfavorecidas, sino a la institución familiar en sí misma, al margen del nivel de ingresos de cada hogar, pues la ayuda era igual para todos los trabajadores y la cantidad percibida sólo se incrementaba de modo proporcional al número de hijos, como enfatiza nuestra fuente oral. A mayores (y con lo que implicaba de sanción moral de la soltería) los trabajadores que no eran cabeza de familia –y no recibían ningún beneficio– también tenían la obligación de cotizar.<sup>15</sup>

Se dispone de algunos datos sobre la extensión del «Subsidio familiar» entre las familias campesinas de la provincia de Pontevedra a finales de 1947 –comienzos de 1948 (cinco años después de su implantación legal). Según la propaganda de la prensa sindical franquista, en Pontevedra, la Obra Sindical de Previsión Social satisfacía los beneficios del «Subsidio familiar» a un total de 19.593 familias de labradores, con la siguiente distribución interna: 16.053 familias de pequeños propietarios campesinos (asimilables a trabajadores autónomos agrarios) y 3.560 familias de asalariados rurales (de los que 989 eran jornaleros fijos y 2.571 eventuales).<sup>16</sup> Es más que posible que estos datos estuvieran en parte inflados con una intención propagandística y legitimadora de la acción de la OSPS. En cualquier caso, de lo que no caben muchas dudas, es que esta fue (junto con el Seguro de vejez) la primera modalidad de prestación en ponerse en práctica y la más rápidamente generalizada en los ayuntamientos rurales de la provincia, allá por la segunda mitad de

<sup>14</sup> Entrevista a J.G.R., O Barco de Valdeorras (Ourense) 8/10/2006.

<sup>15</sup> Margarita Vilar Rodríguez, «El sistema de cobertura social en la inmediata posguerra civil (1939-1958): una pieza más de la estrategia represiva franquista», en *VI Encuentro de Investigadores sobre el Franquismo* (Zaragoza: Universidad de Zaragoza - Fundación 1º de Mayo de CCOO), 626-628.

<sup>16</sup> Daniel Lanero Táboas, *Sindicalismo agrario franquista na provincia de Pontevedra (1936-1975)*, tesis de doctorado inédita (Santiago: USC, 2005), 251.

la década de 1940. En el caso de los «Subsidios familiares», la cuantía de las prestaciones para los autónomos agrarios fue la misma que para los trabajadores agrarios por cuenta ajena y que para los trabajadores afiliados al Régimen o Rama General de la Previsión Social (trabajadores industriales).

En 1962 se intentó una reforma del «Régimen de Subsidios familiares» a través de la «Ley de Ayuda Familiar» (4/4/1962) pero su aplicación se suspendió mediante un Decreto-Ley de 1963. Se optó por ligar la reforma del Subsidio familiar a la futura reforma global del sistema estatal de Seguridad Social que por aquel entonces se estaba debatiendo.

Un subsidio que adquirió una gran trascendencia con el tiempo, por su extensión y por las prácticas clientelares a las que dio lugar por parte de los corresponsales de Previsión Social, fue el «Subsidio de Vejez», las populares «pensiones». El «Subsidio de Vejez» fue creado, para el Régimen General, por la Ley de 1/9/1939. Afectaba, de modo obligatorio, a todos los trabajadores por cuenta ajena, de entre 16 y 65 años y con unos ingresos por debajo de las 6.000 pesetas anuales. En 1948 el «Subsidio de Vejez» se integró (para los trabajadores afiliados al Régimen General) en un «Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez» (SOVI) de cuya gestión se encargó en exclusiva el Instituto Nacional de Previsión.

Al mundo rural, el «Subsidio de Vejez e Invalidez» no llegó, como ya se vio, hasta la Ley de 10/2/1943 y su reglamento de 26 de mayo del mismo año. Serían beneficiarios de este subsidio aquellos trabajadores agrícolas que al solicitarlo hubieran cumplido ya los 65 años o los 60 en caso de padecer incapacidad permanente para el ejercicio de su profesión. En los años posteriores toda una serie de Órdenes y Decretos fueron adaptando el subsidio a las peculiares condiciones de los trabajadores autónomos agrarios.<sup>17</sup> Inicialmente

---

<sup>17</sup> Órdenes de 17/12/1947 y de 17/6/1948; Decreto de 29/12/1948; Órdenes de 3/2/1949, 19/1/1950 y 31/10/1951; Decreto de 21/3/1952 y Ordenes de 8/4/1952; 15/7/1953 y 3/11/1953; Decreto-Ley de 2/9/1955 y Órdenes de 31/5/1957, 11/6/1957, 10/8/1957 y 25/6/1958. Una recopilación y análisis sistemáticos de la legislación de subsidios sociales en la agricultura bajo el franquismo en M<sup>a</sup> Emilia Casas Baamonde, *Autónomos Agrarios y Seguridad Social* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975). Otras obras de interés, casi asimilables a fuentes por su carácter contemporáneo (y en ocasiones algo más) con la dictadura, serían: Carlos Del Peso y Calvo, *De la protección gremial al vigente sistema de la Seguridad Social* (Madrid: Facultad de Derecho, 1972); *id.* «Régimen especial agrario. Trabajadores por cuenta ajena», en *Diecisiete lecciones sobre regímenes especiales de la Seguridad Social*, (Madrid: Fa-

la cuantía mínima del subsidio se fijó en 90 pts./mes, ascendiendo a 125 pts./mes en 1948 (Decreto de 29 de diciembre). Siete años después, el Decreto-Ley de 2/9/1955 elevó la cuantía de la prestación por vejez a 225 pts./mes. Aquellos trabajadores que adquirieran el derecho a percibir una pensión a partir de la entrada en vigor del anterior decreto, es decir, a partir del 1/1/1956, comenzarían a percibir 250 pts./mes de subsidio.<sup>18</sup>

El tipo de riesgos cubiertos permaneció para los autónomos agrarios durante esta etapa (1943-59), y aún más allá, bajo mínimos. Este hecho se concreta de modo evidente en su exclusión de las prestaciones vinculadas a la enfermedad, al riesgo de accidentes laborales o a la cobertura de la situación (estado civil) de viudedad. Comenzaré por el «Subsidio de Viudedad». Tan solo a partir del mencionado Decreto-Ley de 2/9/1955 se comenzó a organizar un esbozo de sistema de supervivencia para las viudas de los trabajadores autónomos agrarios que hubieran sido beneficiarios del «Subsidio de Vejez e Invalidez». Las prestaciones de viudedad eran libradas por la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez del INP. Para poder acceder a ellas, las beneficiarias habían de cumplir los siguientes requisitos: tener 65 años o encontrarse totalmente incapacitadas para el trabajo, no ser beneficiarias ellas mismas del «Seguro de Vejez o de Invalidez», y haber contraído matrimonio con el trabajador causante del derecho al menos diez años antes del fallecimiento de este. Además, debían, al menos en teoría, acreditar la convivencia con aquel hasta el momento de su deceso.

Los accidentes –que aquí considero en un sentido amplio– derivados del trabajo en el campo (cortes provocados por hoces y guadañas; contusiones y heridas producidas por astas y patas del ganado

---

cultad de Derecho, 1972); C. Gala Vallejo, «Visión panorámica de la Seguridad Social agraria. Situación actual y notas a su futuro», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 31 (1960); A. Montoya Melgar, «El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, 72 (1966).

<sup>18</sup> Las 125 pts al mes de 1948 ascendían a 175 pts. cuando el trabajador agrario autónomo acreditaba 60 meses de cotización. Si demostraba 120, la cuantía de la prestación alcanzaba las 200 pts. Los trabajadores autónomos agrarios sufrieron, en cuanto a las cantidades percibidas, un constante agravio comparativo respecto de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Así, por ejemplo, el Decreto-Ley de 1955 fijaba para estos una prestación económica de 300 pts (50 pts más que para aquellos) y, para los trabajadores agrarios por cuenta ajena que accedieran al derecho de prestación a partir del 1/1/1956, el montante de la misma ascendería a 400 pesetas al mes frente a las 250 pts/mes recibidas por los autónomos agrarios.

vacuno; alergias a las plantas gramíneas; conjuntivitis, espigonazo; quemaduras provocadas por abonos inorgánicos o anticriptogámicos; accidentes con maquinaria agrícola –como los tractores– en los inicios de la motomecanización de la agricultura; incidentes ocurridos durante desplazamientos en, hacia o desde la explotación...) carecían de la correspondiente cobertura en el caso de los autónomos agrarios, a diferencia de lo que acontecía con los trabajadores agrarios por cuenta ajena, a quienes se otorgaba protección siempre y cuando el accidente de trabajo no se hubiera producido durante una colaboración puntual en trabajos agrícolas en la explotación de un tercer agricultor (el conocido sistema de «entreaxudas»)<sup>19</sup>. La exclusión de los trabajadores autónomos agrarios sería argumentada por la jurisprudencia aduciendo que «las especiales circunstancias en que realizan su trabajo aminoran fuertemente las limitaciones causadas por la enfermedad».<sup>20</sup>

Por su parte, el «Seguro Obligatorio de Enfermedad» (SOE) fue establecido, para el Régimen General, por la Ley de 14/12/1942. Incluía prestaciones tanto de tipo sanitario (hospitalización, acceso a medicamentos), como económico (los beneficiarios recibirían un 75% de su salario base de cotización).

El hecho de que la mayor parte de los trabajadores del campo no pudieran ser conceptuados en Galicia como empleados por cuenta ajena y sí como trabajadores autónomos agrarios dejaba a los labradores al margen de la cobertura por enfermedad. En la provincia de Pontevedra, la OSPS alcanzó a finales de los años 40 un acuerdo con otra «Obra Sindical», la Obra Sindical 18 de julio (de Asistencia Médica al Productor), y con la Delegación Provincial de Sindicatos para la creación de un «Seguro Libre de Enfermedad en la Rama Agropecuaria». Hasta el momento no he encontrado evidencias documentales relativas a los resultados de su supuesta implantación.

---

<sup>19</sup> El «Seguro de Accidentes de Trabajo» se estableció por ley en 1942. El Reglamento de 22/6/1957 incluía entre sus beneficiarios a los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Estos mismos fueron también considerados como sujetos con derecho a las prestaciones derivadas del «Seguro de Enfermedad», en un primer momento (1943) los asalariados agrarios fijos; más adelante (1957) los trabajadores agrarios por cuenta ajena eventuales.

<sup>20</sup> Entre estas circunstancias «reductoras del riesgo» se encontrarían: la independencia patronal; la falta de sometimiento a jornada de trabajo, horario, salario, orden, disciplina, la indeterminación en el tiempo y en el espacio de la prestación del trabajo... Ver Casas Baamonde, *Autónomos Agrarios y Seguridad Social*, 108.

Este panorama de limitación (más adecuado sería decir de insuficiencia) de los riesgos cubiertos y de las prestaciones derivadas del sistema de Previsión Social en el mundo rural español, se veía amplificado por la exclusión de todos los trabajadores agrarios (autónomos y empleados por cuenta ajena) de ayudas y prestaciones que eran exclusivas del ámbito urbano y de los trabajadores industriales, como por ejemplo el «Plus de Cargas Familiares» satisfecho por los empresarios para compensar de algún modo los bajísimos niveles salariales o aquellas otras producto de la afiliación de los trabajadores a diversas entidades del Mutualismo Laboral.

El pago de los subsidios, en especial de los de vejez, se convirtió en un mecanismo clientelar de primera magnitud. Las formas de pago favorecieron la aparición de lealtades personales que después fueron invertidas por muchos corresponsales de Previsión en la realización de carreras políticas a nivel local, provincial... ya en el período democrático. Los corresponsales acudían a los atrios de las iglesias, a las escuelas y a las tabernas de cada parroquia o aldea a realizar pagos colectivos de las pensiones. En el caso de haber personas enfermas o impedidas en la parroquia, también se desplazaban físicamente al hogar de estas para hacerles entrega del dinero. El caldo de cultivo para la aparición de fenómenos de adhesión personal –al igual que de corrupción– estaba preparado.

La existencia de comportamientos corruptos entre los corresponsales de Previsión fue generalizada a lo largo de toda la dictadura. Muchos corresponsales se quedaron con parte del importe de los subsidios pagados a los labradores, les solicitaban a estos dinero por la tramitación de la documentación, recibían regalos o propinas de los cotizantes...

Las jerarquías sindicales supieron siempre de estas prácticas, y periódicamente llevaron a cabo inspecciones o publicaron en la prensa sindical advertencias tanto para los agricultores (pidiéndoles que denunciaran a los corresponsales corruptos) como para los funcionarios de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y de la propia Obra Sindical de Previsión Social. Las autoridades políticas y sindicales se mostraban muy preocupadas por el desprestigio y deslegitimación que estos comportamientos corruptos podían significar para el régimen y para el Partido único. De hecho, se dieron algunos casos de expulsión de corresponsales tras la realización de inspecciones internas.



### **Una nueva etapa (1959-1966): reformismo técnico sin contenido social**

En 1959 se abre una nueva etapa normativa en la gestión y extensión de los seguros sociales en el mundo rural español, caracterizada más por el reformismo técnico que por la ampliación del cuadro de prestaciones (todavía muy exiguo). El Decreto 613, de 23 de abril de ese año, creaba la «Mutualidad Nacional de Previsión Agraria» (MNPA) con el fin de: «la gestión en el campo español de la Seguridad Social».<sup>21</sup> En principio, se pretendía con su establecimiento no sólo crear un organismo encargado de gestionar de un modo coherente la diversidad de situaciones de aseguración de los trabajadores rurales, sino extender a autónomos y empleados agrarios el tipo de protección mutualista del que ya disponían los trabajadores industriales.<sup>22</sup> Pero esto no fue así, pues las prestaciones de la MNPA nunca fueron ni complementarias ni compatibles con las del Régimen General de seguros sociales (como sí sucedía en los casos de la industria y de los servicios) sino que, los propios estatutos de la MNPA (aprobados definitivamente en junio de 1961) decretaban la incorporación directa a la nueva Mutualidad del «Régimen Especial de Seguros sociales en la Agricultura», sancionando así una mera continuidad.

En esta nueva etapa no se dieron grandes novedades respecto del campo de aplicación de los subsidios sociales de la Previsión, ni tampoco de las condiciones de la afiliación precedentes. La «afiliación» (encuadramiento) seguía siendo la condición *sine qua non* para que un trabajador agrario (autónomo o por cuenta ajena) pudiese pasar a

---

<sup>21</sup> La MNPA cubría todo el territorio estatal, la inclusión de los agricultores en ella era, por supuesto, obligatoria, contaba con personalidad jurídica y patrimonio propios y era gestionada –atendiendo a la «continuidad» con el precedente régimen de seguros– por el Instituto Nacional de Previsión, si bien, en principio, dependía técnicamente del M<sup>o</sup> de Trabajo. Parece que entre ambas instituciones se produjeron fricciones en relación con el ejercicio del control sobre la Mutualidad.

<sup>22</sup> Las Mutualidades Laborales (ML) del franquismo recogieron en la década de 1940 la herencia de los Montepíos y Mutualidades establecidas por las Reglamentaciones de Trabajo preexistentes. Entre sus características, habría que destacar: su obligatoriedad, una inicial limitación al sector de trabajadores por cuenta ajena, su organización según profesiones y territorios... Las ML son un ejemplo palmario de la diversidad de instituciones de la Previsión Social existentes en el franquismo, así como de la desorganización del propio sistema, llegando a constituir un entramado paralelo al de los seguros sociales. Su carácter sectorial las convirtió en auténticos reductos de poder corporativo.

ser considerado como asegurado o mutualista. Y esta afiliación se formalizaba con la inscripción del labrador en el censo laboral agrícola y con la expedición de la ahora rebautizada como «Cartilla Profesional Agrícola y de Seguridad Social».<sup>23</sup> Sí que hubo cambios en cuanto al pago de las cotizaciones y, sobre todo, al funcionamiento del régimen de sanciones/multas por el impago de cuotas, en un sentido de claro endurecimiento. Los autónomos agrarios deberían de satisfacer una cuota de 10 pts/mes a la Mutualidad dentro del mes siguiente a su cumplimiento (a mes vencido). El impago podría dar lugar, como consecuencia más grave, a la privación total o parcial, temporal o permanente, de las prestaciones a las que tuviera derecho el asegurado. Pero existían una serie de escalas intermedias: cuando las cuotas no se satisfacían en el plazo mensual correspondiente, se les imponía un recargo del 20%. Un descubierto en la cotización durante tres meses consecutivos traía como resultado la pérdida del derecho a las prestaciones sanitarias (una medida más que severa, incluso inmoral) y de percepción de las prestaciones económicas (subsidios familiar y de vejez e invalidez) mientras se prolongara la situación de impago. Por último, el plazo máximo de descubierto de cotización que se admitía, en relación con su potencial satisfacción retroactiva, se reducía a dos años. Si se sobrepasara este, el trabajador agrario dejaría automáticamente de ser considerado mutualista. En general, la cotización cobra una mayor importancia como requisito para tener derecho a las prestaciones, colocándose en una situación paritaria respecto de la afiliación obligatoria (encuadramiento).

Pero el aspecto más importante de la nueva etapa está, en mi opinión, en la naturaleza de las prestaciones. Las habría de dos tipos: a) «reglamentarias», es decir, aquellas a las que tienen derecho los mutualistas; y b) «potestativas o de carácter graciable», o sea, aquellas no exigibles (en tanto derecho) de la MNPA, pero que esta podría

---

<sup>23</sup> Los trabajadores agrarios seguían estando obligados a solicitar su inscripción en el censo y la expedición de la «cartilla». Si no lo hacían, el delegado provincial de trabajo podría sancionarlos con multas de entre 50 y 500 pts. del momento. Por otra parte, la Orden de 11/1/1962 llevó a los patronos que empleaban a trabajadores agrarios por cuenta ajena a vigilar que sus empleados estuvieran inscritos y asegurados, pues de no ser así, ellos también podrían ser sancionados (como responsables subsidiarios). No se debe entender esta iniciativa como una medida (de espíritu progresista) destinada a garantizar la protección de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, en realidad se puede interpretar como un instrumento de control y presión empresarial a mayores, pues la MNPA delegaba la inspección del cumplimiento de la cotización de los trabajadores en sus propios empleadores o patronos.

conceder para atender necesidades o contingencias (imprevistos) que afectaran a los mutualistas o a sus familiares –dependientes–asegurados. Estas «prestaciones potestativas o graciables» nos sitúan delante de uno de los rasgos centrales del sistema. Los seguros sociales no son «un derecho social de ciudadanía», como ocurría en los Estados coetáneos al franquismo (y democráticos) de Europa occidental tras la Segunda Guerra mundial, sino una concesión o dádiva (en este caso a los campesinos) del régimen, del dictador o, en el plano de la comunidad local, del corresponsal de Previsión de turno.<sup>24</sup> Esta idea se ve reforzada por el hecho –citado más arriba– de que se pudiera llegar a considerar la suspensión de un supuesto «derecho» –como la asistencia sanitaria– para castigar o reprimir la ausencia de cotización.<sup>25</sup>

Las prestaciones «reglamentarias» se dividían a su vez en económicas (seguro de vejez e invalidez y subsidio familiar) y en asistencia sanitaria, limitada a la ampliación, para los trabajadores autónomos agrarios, de las prestaciones de maternidad contempladas por la Ley de 18/6/1942 (que regulaba este aspecto del seguro de enfermedad). Por tanto, las trabajadoras autónomas agrarias afiliadas al régimen de subsidios familiares y las esposas de autónomos agrarios afiliados al mismo pasarían (¡desde comienzos de la década de 1960!) a tener acceso a los beneficios del llamado «seguro de maternidad».

Por su parte, las «prestaciones potestativas o graciables» serían otorgadas de modo discrecional por el INP y por sus delegados provinciales y locales. Entre ellas, al menos en el campo gallego de las décadas de 1960-70, habría que destacar el acceso rápido (casos urgentes) a la asistencia médica especializada y, sobre todo, la realización de intervenciones quirúrgicas. De este modo, se ponía en manos de los corresponsales de Previsión Social locales un inmenso poder sobre los destinos (si hay algo prioritario para la mayor parte de los individuos o de las familias, es la salud) de las familias de trabajadores autónomos agrarios (las abrumadoramente predominan-

---

<sup>24</sup> Sobre los derechos de ciudadanía social ver el texto «fundacional» de Thomas Humphrey Marshall, «Ciudadanía y clase social», en T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza, 1998), 15-82.

<sup>25</sup> La potencialidad –y capacidad– represora del sistema de cobertura social diseñado por el régimen en la posguerra ha sido puesta de manifiesto –entre otros autores– por Vilar, «El sistema de cobertura social en la inmediata posguerra civil». Un buen ejemplo de esta dimensión de sanción y «control social» estaría en la exclusión normativa de las madres solteras del derecho a la percepción de las prestaciones del subsidio familiar o de los «beneficios sociales» derivados de la maternidad.

tes en la Galicia rural). Uno de los pilares para el asentamiento de una estructura clientelar quedaba así sólidamente anclado. Sus consecuencias, sobre la renta de las familias campesinas o sobre sus comportamientos sociales y políticos para con el franquismo (y más allá) fueron inmediatas. Por otra parte, la desigualdad (en relación con las prestaciones recibidas) entre trabajadores autónomos agrarios y trabajadores agrarios por cuenta ajena se mantuvieron –en perjuicio de los primeros– también durante este segundo periodo.

## Conclusiones

En la España franquista no existió, a lo largo de los treinta y cinco años de dictadura, ni un modelo de «Estado de Bienestar» ni un verdadero sistema de «Seguridad Social». Ni tan siquiera cuando a comienzos de la década de los sesenta (en 1963), los tecnócratas del régimen plantearon una reforma global del sistema de Seguridad Social (Ley de Bases de la Seguridad Social) que no sería puesta en práctica hasta 1967.<sup>26</sup> La ley de 1963 «aproximó» algo a la dictadura a los modelos normativos del «Estado de Bienestar», en la medida en que el sistema comenzó a ser de reparto y la percepción de las prestaciones a dejar de tener una relación directa con las cuotas satisfechas previamente (rasgo característico de la Previsión Social agraria, como se expuso). El advenimiento del «Estado de Bienestar» no tuvo lugar en el caso español hasta la Transición a la democracia, cuando los Pactos de la Moncloa (1977) sancionaron un modelo de redistribución de la renta basado en la progresividad fiscal.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> La reforma de la «Seguridad Social» de inicios de los años sesenta pretendía combatir algunos de los principales defectos del modelo de Previsión Social de las décadas de 1940 y 1950, por ejemplo, la diversificación y proliferación de regímenes y de organismos gestores, que por entonces se pretendió racionalizar y uniformizar. A ello hay que sumar una reorientación (vivienda, sanidad, enseñanza) en la estructura del gasto público del Estado, que creció notablemente durante el periodo 1959-75, coincidiendo con el fenómeno del «desarrollismo». Una visión general del sistema de Previsión Social durante el franquismo en Margarita García Padilla, «Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia, 1939-1975», en VVAA, *Historia de la Acción Social pública en España. Beneficencia y Previsión* (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990), 397-447 y Francisco Comín, «El desarrollo del Estado de Bienestar en España», *Historia y Política*, 2 (1999), 7-38; id., *Historia de la Hacienda pública...*

<sup>27</sup> Rafael Cruz, «El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática», en Documentos de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Historia Contemporánea 0199 (Madrid: 1999), 9.

La inexistencia del «Estado de Bienestar» en España no se puede desvincular de las peculiares condiciones del sistema político del país entre 1939 y 1975. En aquellos otros Estados de Europa occidental en los que por entonces se experimentaba la etapa de más intensa profundización en un ya dilatado (en algunos casos desde la década de 1880 del siglo XIX) proceso hacia la consecución del «Estado de Bienestar» existían sistemas políticos y gobiernos democráticos que no sólo aplicaban una política fiscal expansiva y destinaban unos elevados gastos presupuestarios a partidas como la sanidad, la enseñanza, las políticas de vivienda, la redistribución de la renta o las transferencias de fondos a sus sistemas de Seguridad Social, sino que la consolidación del modelo se basó en buena medida en la construcción de consensos políticos entre los trabajadores (y sus entidades representativas, los sindicatos) y las clases medias; es decir, entre agentes sociales y gobiernos.<sup>28</sup>

Como he afirmado anteriormente, para el franquismo, las prestaciones de la Previsión Social o las ayudas de la Asistencia Social no eran un «derecho social de ciudadanía», sino una concesión del régimen, del Partido único (FET y de las JONS) o incluso un generoso regalo del «Caudillo» a los españoles. La Previsión Social, de haber sido un derecho, lo fue del Estado, nunca de los individuos que sólo existían en relación con las «políticas sociales», en su condición de sujeto colectivo pasivo.

Sin embargo, no basta con afirmar que en España no había espacio para el «pacto social» porque a la dictadura le era suficiente con el recurso a los métodos represivos para silenciar las disidencias. Las políticas de Previsión Social funcionaron, a pesar de la escasez económica de seguros y subsidios, o de sus limitaciones desde el punto de vista de una aplicación universalista (o socialmente restringida), como mecanismos eficientes para la generación de actitudes de aceptación y consentimiento social para con el régimen. Resultaron instrumentos útiles –combinados con las prácticas represivas– para los deseos de legitimación del franquismo. Y en el mundo rural proba-

---

<sup>28</sup> Una visión de conjunto sobre el desarrollo del Welfare State en Europa Occidental en: Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America* (Bologna: Il Mulino, 1983), en particular 25-51 y 55-114; Bernhard Ebbinghaus, *Comparing Welfare capitalism: social policy and political economy in Europe, Japan and the USA* (Londres: Routledge, 2001), 1-24 y 171-214; Charles Tilly (ed), «Citizenship, Identity and Social History», *International Review of Social History*, Supplement 3 (1996).

blemente más que en las ciudades. En el caso de Galicia –un «país de labregos»– es durante el franquismo cuando, por primera vez, se extienden por el conjunto del territorio (con todas sus limitaciones y defectos), los seguros sociales.

La extensión más o menos amplia de las prestaciones sociales del Estado por primera vez durante el franquismo, sus mecanismos de gestión personalistas y clientelares; así como la desarticulación represiva de las entidades (sociedades y sindicatos agrarios) que habían tenido un papel decisivo en la socialización política de los campesinos antes de la Guerra civil, pueden ayudar a entender en buena medida muchas de las actitudes políticas y de los comportamientos electorales (conservadores) de la población rural gallega durante épocas recientes (periodo democrático). Por tanto, en cierto modo, la Previsión Social proporcionó a la dictadura, y en particular a sus cuadros dirigentes en el nivel local, los resultados que estos esperaban, incluso en el largo plazo.

Se debe insistir también en las peculiares y más bien poco ventajosas condiciones de acceso de los agricultores a los «beneficios» de la Previsión Social franquista. Quizás porque la dictadura los consideraba menos peligrosos desde el punto de vista de la disidencia política, o más permeables a sus estrategias de «control social», y en parte también por las particulares condiciones de la agricultura como actividad económica (situaciones muy diversas en relación con la propiedad de la tierra, naturaleza de las relaciones laborales...), los seguros sociales llegaron siempre al mundo rural con un notable retraso. A ello debieron de contribuir también las dificultades –reales pero no insuperables– de extender (universalizar) a los labradores y a sus familias las prestaciones sociales. Durante mucho tiempo, las prestaciones sociales fueron diseñadas y aplicadas tomando como destinatarios a los obreros industriales y a sus familias, convencido el régimen como estaba de la necesidad de atraerlos políticamente o de al menos, atenuar, con mecanismos más allá de los puramente represivos, su potencial (y real) disidencia política. Se daba la paradoja, que constituía en realidad un agravio comparativo, de que, un «Estado de campesinos» (España lo fue hasta la década de 1960), planificaba y ejecutaba políticas de Previsión para proletarios urbanos. Aunque, con probabilidad, el caso español no fue en este sentido una excepción, es necesario preguntarse qué consecuencias debemos extraer de ello de cara a la interpretación de la situación política del mundo rural durante el franquismo.

Por otra parte, no conviene ignorar ciertas desigualdades inter-nas que se daban entre los propios trabajadores agrarios (por cuenta

ajena y autónomos) respecto de la naturaleza de los riesgos cubiertos y de las prestaciones recibidas. Los asalariados o empleados agrarios (fijos o eventuales) siempre fueron, en este sentido, varios pasos por delante de los autónomos agrarios. Es probable que su mayor similitud laboral con los asalariados de la industria y de los servicios, así como la memoria colectiva (y de los propios jerarcas del régimen) de la conflictividad laboral vivida en el mundo rural durante el primer tercio del siglo XX influyeran en ello.

Los campesinos fueron siempre un grupo socio –profesional de difícil inclusión en los sistemas de Previsión Social y de Seguridad Social. Sobre todo cuando estos esquemas partían (y todavía parten) de una lógica de organización de las relaciones laborales y de la propia producción ajenas a lo agrario. De ahí la proliferación (que llega hasta hoy en día y que se debe de considerar anómala) de los «Regímenes Especiales Agrarios» de la Seguridad Social y de las polémicas estructurales que acompañan a cualquier proyecto de reforma de los mismos. Los campesinos fueron también, en muchas ocasiones, para los gestores de las políticas de Previsión y Seguridad Social, un «saco de patatas», tal y como Karl Marx los definiera desde la perspectiva de la individualización de las clases sociales.

