



LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas. ISSN 1989-2659

La Política Social franquista. Del organicismo social al Estado autoritario del Bienestar [1939-1977].

J.A. Jumilla.

Historiador y Ensayista. IEHS.

La política social de la era franquista ha sido definida, acertadamente, como “asignatura pendiente de la historiografía” española. En puridad, esta definición se ajusta a la realidad documental^[1], ya que los principales estudios sobre la misma se han limitado a investigarla como medio coercitivo, propagandístico y punitivo de un Régimen construido en exclusiva bajo la represión y la ilegalización político-social. Pero esta línea de interpretación historiográfica, dominante cuando menos, se muestra como insuficiente y parcial para alumbrar una visión de conjunto de la historicidad, de la “razón histórica” de las redes de dominación y de consenso en el desarrollo de la Política social de este Régimen pretérito.

Una línea que apenas explica las coordenadas espacio-temporales e ideológico-doctrinales que dieron forma y función a esta Política social: los no pocos apoyos de un Alzamiento o Golpe militar convertido en Estado, la transformación de la pretensión a una República corporativa a la realidad de un Estado autoritario y corporativo, la culminación de la Reforma social autoritaria radicalizada en el interregno republicano, las causas históricas del lenguaje y las instituciones de la primera Política social franquista, los motivos de la represión y la ilegalización de la oposición, las razones ideológicas y materiales de la suma incondicional al mismo de notables intelectuales y “clases sociales” diversas, el porqué del apoyo eclesiástico y empresarial, las razones de la política autárquica y sus consecuencias sobre la nación, el fracaso de la “revolución nacional-sindicalista”, el relativo éxito de la implantación de la ONS, el cuándo y el cómo de los altos niveles de desarrollo económico desde fines de los años cincuenta, o los pactos sociales, económicos y

políticos que permitieron una pacífica transición a la democracia parlamentaria. Hechos que nos obligan a precisar, en aras a una más completa interpretación de la dimensión político-social del Régimen, sobre los pilares jurídicos e ideológicos de la misma.

Como ha apuntado Antonio Cazorla, “la mayoría de estas publicaciones ha ignorado los mecanismos y consecuencias de engarce social de la dictadura” [2], es decir, la acción político-social de los distintos grupos y organismos del Estado autoritario, la colaboración activa y las aportaciones doctrinales de hombres y colectivos, y las consecuencias de estas en la vida diaria de los españoles de este periodo. Las numerosas cuestiones antes planteadas, ligadas a la génesis y desarrollo de dicha Política Social, nos remiten necesariamente al estudio contextual de uso y concepción de ideas e instituciones político-sociales que los “franquistas” tuvieron y dieron durante casi cuarenta años. Un régimen dictatorial tan longevo, nacido de un hecho “excepcional” como la Guerra civil, con varias fases de adaptación de la estructura política interna y de las redes diplomáticas externas, con un notable grado de heterogeneidad ideológica y social de las estructuras estatales, creó y necesitó de un sistema político-social más amplio y más consistente que el restringido a la “instrumentalización del terror”. Como desarrollaremos más adelante, el franquismo supuso la culminación de la Reforma social autoritaria española, en su faceta católica, organicista y corporativa. Hombres e ideas de la primera reforma social alfonsina, de la empresa corporativa de Primo de Rivera, de la escuela del catolicismo social, del neotradicionalismo antirrepublicano y del falangismo, confluyeron en la primera Política social del franquismo, siendo la base de su final institucionalización.

El denominado genéricamente en estas páginas como “régimen franquista”, fue obviamente una dictadura personalista y un Estado autoritario que nació de una Guerra civil, que duró casi cuarenta años y que terminó con una pacífica transición a la democracia parlamentaria; por ende, su Política social fue fiel reflejo de sus ideas matrices y de su evolución temporal. Ésta fue a la vez, consecuencia e instrumento del propio régimen: reflejó sus valores ideológicos y su proceso de institucionalización, participó en la represión antirrepublicana y en el control social de plena posguerra, aseguró ciertos niveles de protección social, y constituyó el pre-democrático Estado autoritario del Bienestar. Tanto en el plano institucional como en el ideológico, durante estos años se utilizaron y desplegaron una serie de conceptos político-sociales heredados de escuelas de pensamiento seculares y de nuevas tendencias contemporáneas.

“La España que surgió de la Guerra civil era algo más que un campamento militar, un convento o el producto de la actuación del dictador, una serie de elites e instituciones sobre la cúpula del Estado, o su representación en los gobiernos –

sostiene Cazorla- en ella tenían cabida también las necesidades y aspiraciones más amplias de las clases y sectores que habían visto peligrar sus propiedades o sus valores sociales y morales por las medidas reformistas o las acciones revolucionarias que se sucedieron durante la II República”[3]. Esta coalición conservadora (con elementos revolucionarios/fascistas temporal y limitadamente asociados) influyó decisivamente en el diseño e instauración de la Política social franquista, reflejo de sus miedos y valores, de su ideología y creencias, de su oportunismo y necesidades.

Por tanto, ¿qué entendemos, y que podemos entender como Política social franquista?. Una primera aproximación nos muestra como esta modalidad político-social supuso, a la vez, un instrumento directo e indirecto en la construcción recíproca entre Estado autoritario y Sociedad “orgánica”, entre régimen político y pluralismo limitado, a través de un conjunto de medidas e instituciones educativas y formativas, económicas y planificadoras, asistenciales y previsoras, sanitarias, etc. Sobre un marco general de poder ejecutivo autorregulado, redes corporativas formales e informales y un híbrido complejo ideológico, esta Política social se configuró como instrumento de la “coalición conservadora” triunfante de la Guerra civil, para reafirmar su modelo de orden social, económico y político, haciendo realidad las aspiraciones doctrinales de las familias del Movimiento, y contribuyendo a sostener ideológicamente y legitimar “por los hechos” el *Estado autoritario y corporativo* franquista.

Este “pilar social” fue, por ello fiel reflejo de las evoluciones del mismo régimen y de sus estructuras socioeconómicas, participando activamente en su configuración o siendo simple eco de cambios y mutaciones imprevisibles. En 1939, la “familia tradicional” se convertía en la unidad social básica; la mujer recuperaba un papel predominante de “madre y esposa”; los valores católicos dogmáticos determinaban la orientación de la educación, de la ciudadanía, de las tradiciones populares y de los hábitos de vida; el principio de autoridad y jerarquía regía los destinos de las relaciones políticas, económicas y laborales; y el nacionalismo centralista español negaba las aspiraciones autonomistas/independentistas de la “regiones periféricas”. En 1966, este modelo, hijo de un contexto histórico republicano y bélico aún objeto de disputa historiográfica, dio paso a un nuevo escenario político social, tanto en el nivel institucional como académico; un escenario de mutaciones transcendentales, directamente derivadas de la políticas desarrollistas y liberalizadoras del Gobierno, o consecuencia de impredecibles procesos internos y externos. En su génesis y evolución, un posible modelo de “sociedad franquista” exige el análisis de la interrelación de sus aspectos doctrinales, ideológicos, económicos y políticos.

Los referentes doctrinales manejados desde 1936, apostaban mayoritariamente, por un “organicismo social” neotradicionalista y conservador que modelaba el orden social bajo ciertos principios: control social por la moralidad católica, defensa de la propiedad privada bajo control estatal, y del papel central de la unidad familiar tradicional. Para ello se retomaba el *idearium* neoescolástico de los clásicos tradicionalistas (Aparisi, Vázquez de Mella, E. Gil Robles, etc.), se ponían de relieve las tesis de los neotradicionalistas antirrepublicanos de Acción española (Maeztu, Pradera, Aunós, Pemán, Goicoechea..) y se reactualizaba el corporativismo católico de cedistas y agrarios (ejemplificada por José María Gil Robles). A esta gran familia corporativista, se unían las propuestas falangistas de “revolución” político-social, parcialmente realizadas por su necesaria función de movilización popular. La propia evolución de las estructuras socioeconómicas del régimen, conllevó la progresiva adopción de referentes sociológicos funcionalistas tecnocráticos, liberales y católico-sociales más aperturistas, pese a la notable persistencia de los “mitos” tradicionalistas.

La posición común del conservadurismo social en pro de la defensa de la propiedad privada, valores religiosos e ideológicos, símbolos de unidad y patrimonio y una “paz social” postbélica, unió a sectores del centro y la derecha del espectro político republicano, no sólo en la legitimación del levantamiento del 16 de julio, sino incluso en el suministro de ideas y efectivos para hacer realidad dicho modelo. Además, con la institucionalización del “principio de mérito”, la burocratización del régimen y la liberalización económica, conllevó la potenciación de las clases medias como nuevo núcleo de la sociedad y pilar del proceso de transición a la monarquía parlamentaria.

La inevitable herencia y persistencia del “estado de guerra” desde 1939, conllevó la institucionalización de formas de represión y control social hacía los movimientos e ideas considerados opositores. A la herencia de los tribunales militares de primera hora, se unieron decretos de unificación política y sindical propios de un Nuevo estado autoritario; a los que siguió una legislación característica de una dictadura comisarial, desplegada a través de la censura, código civil, Ley de vagos y maleantes, etc. El primer poder militar en las instituciones políticas y en los mecanismos de orden público conllevaron un largo periodo de coerción pública, progresivamente superado con la institucionalización del régimen franquista en una “monarquía neotradicional” bajo la “regencia de Franco”, y una amplia base de apoyos o aceptaciones (tan como atestiguaba Emilio Romero[4]).

Este trabajo pretende por ello, dar unidad e historicidad al conjunto de ideas, leyes e instituciones que conformaron la Política social franquista, y que desaparecieron cuando su contexto genético finalizó, pero que paradójicamente ha persistido en muchas de las modernas formas del Estado de Bienestar actual. La unidad engloba

a los distintos estudios historiográficos sobre aspectos parciales de la misma, al considerar en estas páginas a la Política social franquista como un conjunto de medidas laborales, económicas, educativas, políticas y asistenciales destinadas a edificar una “sociedad orgánica y católica” y un subsiguiente Estado social autoritario (dónde coincidían la mayoría de los miembros del Movimiento). La historicidad, por su parte, se centra en explicarla desde las categorías ideológicas de su contexto de génesis y desarrollo, al considerarla fruto de una determinada época histórica, hija de una concreta filosofía e ideología, hermanaada con la visión económica y política del régimen, y conjunto de infravaloradas medidas de fomento, control, protección y asistencia político-social. Por ello, nos atrevemos a afirmar como la Política social de este periodo fue el instrumento del Estado y de su “pluralismo limitado” en la configuración del modelo de “orden social” ideado y materializado en cada una de las coyunturas históricas que atravesó el mismo régimen. Respondía tanto a situaciones históricas concretas (consecuencias de la Guerra civil, alineamientos durante la II Guerra mundial, posiciones diplomáticas en la Guerra fría, efectos del desarrollo económico, necesidades de apertura y transición) como a proyectos y síntesis ideológicas, profundamente interconectados con los procesos anteriormente descritos.

El primer plano nos remite a la razones de su existencia y perduración en las décadas centrales del siglo XX, a las causas de su concreta morfología e institucionalización dentro del “Estado autoritario y corporativo” franquista, marco de su desarrollo (bien explicitadas por Stanley Payne). El segundo nos dirige hacia la investigación de la interrelación, inevitable en todo régimen, entre lo político y lo económico en la articulación estatal de “lo social”, bien analizado por J.Linz. El tercero nos obliga a bucear en lo dicho y hecho por los protagonistas de la Política social del franquismo, desde economistas como Eguilaz u Olariaga, juristas como Posada o Castán, sociólogos como F. Rodríguez o De Miguel, y politólogos como Fraga y Fernández de la Mora. La investigación de la Política social del franquismo aquí planteada, se despliega por tanto en tres niveles: el contexto histórico (contextual), las ideas matrices (ideológico) y el conjunto institucional-legislativo (positivo). A través de los mismos, podemos intentar reconstruir e interpretar su historicidad como instrumento al servicio de un régimen que pretendió materializar un orden “orgánico” social, político y económico durante cuarenta años. El nacionalismo de estirpe militar, el neotradicionalismo como fuente histórica e institucional, y el catolicismo contrarrevolucionario, fueron ejes ideológicos transversales; pero ligados y matizados por las primeras tentaciones totalitarias falangistas, por la final reactualización del catolicismo social, y por la final asunción de las teorías tecnocráticas y liberales.

Los aún persistentes debates sobre la naturaleza de este periodo de nuestra historia reciente también afectan lógicamente a la estudio de su Política social.

Frente a lo que han solido afirmar detractores y partidarios del extinto sistema, el mismo nunca fue tan monolítico como se le supone. Junto a la existencia de elementos jurídico-institucionales y simbólicos que estuvieron presentes a lo largo de todo el periodo, como rasgos distintivos y caracterizadores; (en especial el poder de Franco); estudios historiográficos de distinta posición ideológica, muestran la evolución interna que sufrieron diversos aspectos fundamentales del régimen, bien como respuesta a presiones externas o a conflictos internos[5], bien como medio de adaptación y supervivencia de la propia clase dirigente [6] y de las estructuras burocráticas. Esta no tan paradójica uniformidad y evolución, se hace patente en el proceso de configuración del Estado social autoritario y corporativo franquista. Esta definición, paradigma explicativo de la génesis, evolución y configuración de su dimensión político-social; evidencia que, junto al laxo organicismo social católico y tradicional presente el discurso oficial, convivieron puntuales adscripciones a la moda filofascista durante la II Guerra mundial, procesos de liberalización económica desde los años cincuenta, modelos tecnoautoritarios de modernización nacional, o apuestas doctrinales de mutación iuspolítica e iussocial (desde la primigenia republica autoritaria de Mola, pasando por las aspiraciones “restauradoras” de carlistas y alfonsinos, o llegando hasta las fórmulas totalitarias revolucionarias y estatistas del falangismo).

El autoritarismo político “excepcional” bajo el poder personal de Franco y el control de la cúpula militar buscó, desde su propia configuración como Estado, un marco político-social sobre el que legitimar su victoria final y su nuevo poder. Entre 1936 y 1943, la arbitrariedad jurídica bélica y posbélica, los experimentos profascistas del hegemónico falangismo, las necesidades de unificación política, y la economía autárquica y de reconstrucción, modelaron la primera Política social de la posguerra. El desmontaje de la legislación sociolaboral republicana, la acentuación lógica de la intervención económica estatal, el encuadramiento sindical obligatorio del mundo laboral-sindical, o la multiplicidad de entidades e instituciones de protección y asistencia social fueron algunos de sus rasgos. En un contexto de destrucción material, represión posbélica, y férreo control estatal, el eclecticismo político-social era inevitable. El mismo Fuero del trabajo, primera gran norma jurídico-política del régimen respondía a esta naturaleza: reminiscencias italianas y confesionalidad católica, intervencionismo estatal y subsidiariedad social. Hasta la total unificación en FET de JONS, los distintos grupos de la primera coalición conservadora apostaron por sus propios modelos de Política social: los carlistas Arauz de Robles y Fal del Conde aún aspiraban a un corporativismo gremial, falangistas como París Eguilaz y Gay de Montellá diseñaban un Estado corporativo totalitario, o los monárquicos de Acción española soñaban una Monarquía neotradicionalista.

El cambio de vientos de la política internacional entre 1943 y 1945 conllevaron la progresiva mutación simbólica e institucional del “régimen español”. El neotradicionalismo católico y nacionalista ocupaba el espacio del nacionalsindicalismo como gran referente (pese a la persistencia de ciertos rasgos movilizadores falangistas). Eran tiempos de aislamiento y reconstrucción, dónde se restauraba un “Reino sin rey” con las primeras medidas constitucionalizadoras, la Iglesia católica adquiría grandes áreas de representación, y comenzaban a convivir medidas económicas proteccionistas y liberalizadoras. El franquismo se fue institucionalizando como un Estado autoritario corporativo, burocrático, monárquico y finalmente “desarrollista” (el más parecido al posible modelo histórico y heurístico). El nacionalcatolicismo antimarxista (y cada vez menos declarado como antiliberal) fue más tolerado que aceptado hasta 1953. La Política social de este periodo reflejó en los ámbitos asistencial, educativo, sanitario y económico esta nueva “orientación de la Política social” (Olariaga *dixit*). El paradigma social “organicista” (católico, nacional y tradicional) determinaba los estudios sociológicos, las instituciones asistenciales, las ayudas familiares, la subsidiariedad religiosa (eclesiástica y secular), los contenidos educativos, el papel de la mujer, las normas morales, el contenido del código civil. Este corporativismo estatista e híbrido comenzó a alumbrar, como analizaba Stanley Payne, un modelo de Estado social autoritario de repercusiones todavía objeto de controversias. Entre 1959 y 1977, las consecuencias sociales del “desarrollismo económico” y ciertas voluntades de la elite política, aceleraron la institucionalización general y estatal de la Política social franquista: limitadas pero relevantes leyes generales de educación, prensa y sanidad; leyes específicas de seguros sociales y previsión laboral; medidas de apretura y liberalización económica; o procesos de descentralización de la negociación laboral, marcaron un camino que no conllevó la paralela apertura al pluralismo político de las democracias parlamentarias occidentales. Con todo, pese a sus deficiencias de presupuesto y alcance, para Rodríguez Cabrero constituyó el paso previo para la configuración de nuestro actual Estado democrático del bienestar.

En resumen, podemos definir a la unitaria e histórica Política social franquista, como instrumento de un Estado social autoritario y corporativo[7], de cosmovisión católica, dirección personalista, ámbito nacional e ideario neotradicionalista; y sobre todo producto de una serie de acontecimientos históricos previos y paralelos, en esencia de un profundo periodo de crisis y conflicto nacional e internacional, la llamada historiográficamente como “época de entreguerras”. En España se reprodujo a pequeña escala este escenario conflictivo, magnificador de las deficiencias estructurales no solucionadas, de la debilidad del Estado-nación, y de las finalmente dominantes luchas ideológicas entre revolución-contrarrevolución de la II República.

El profesor Jerónimo Molina señala, al respecto ,como “carece de sentido trasladar un concepto político fuera del horizonte de la forma política vigente en una época concreta, así como prescindir de las determinaciones específicas de aquella –plan, espacio y derecho-“[8]. Estado corporativo y Orden social cristiano, Monarquía social y Reforma social, Dictadura regeneracionista y Autoritarismo político, monocratismo y estasiocracia, y algunos más, pueden o no ser reconocidos en la actualidad como conceptos políticos y sociales funcionales o necesarios, o pueden ser irracionalmente e ideológicamente catalogados como reaccionarios o rechazables, o pueden ser incluso olvidados del discurso político de la partitocracia del siglo XXI; pero todos ellos tuvieron su razón de ser y su significado pleno en la época en la que surgieron como hipótesis o sueños de teóricos y doctrinarios, como instituciones reales de la Política social hispana, en suma, como “hechos históricos” con pleno significado para sus autores y defensores, para sus detractores y críticos.

Notas

[1] MOLINERO, Carmen: “La Política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía” en *Ayer*, núm. 50, Marcial Pons ed., Madrid, 2003, págs. 319-331. Esta autora la definía como política de carácter secundario e inconsistente, basada en un consenso bastante fuerte entre los grupos de apoyo, de escaso gasto social, y con un fin determinado: “la defensa de los intereses de la oligarquías burguesas”; por ello, la “preocupación social” era un elemento de “referencia política y de propaganda.

[2] CAZORLA SÁNCHEZ, Antonio: *Las políticas de la victoria. La consolidación del Nuevo Estado franquista (1938-1953)*, Marcial Pons ed., Madrid, 2000, pág. 13.

[3] *Ídem*. pág. 12. En este sentido afirmaba que “cualquier dictadura, y más si dura varias décadas, como ocurrió en la franquista, nace en un contexto social, económico, ideológico y cultural heterogéneo y que, en sus esfuerzos por cambiarlo o acomodarlos a los intereses de quienes controlan el Estado, o por influencia de transformaciones contextuales más o menos ajenas al mismo régimen, sufre a su vez una serie de modificaciones de diversa importancia” (pág. 14).

[4] Romero, director del semanal falangista Pueblo, afirmaba que “existe una unidad política en lo fundamental -respeto y adhesión a las Leyes Fundamentales, y al Generalísimo Franco- y un pluralismo político de sectores de opinión, y de grupos reducidos de expectación de poder, o de poder mismo”,(en “¿Qué es lo gubernamental?”, en *Pueblo*, Madrid, 14-5-1968).

[5] Proceso ilustrado por DIAZ, E.: *El pensamiento político (1939-1978)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998.

[6] Tesis mantenida por THOMAS, J.M.: *La Falange de Franco. El proyecto fascista del régimen*, Plaza y Janés, Barcelona, 2001

[7] Definición de "Estado Autoritario" y corporativo tomada de LINZ, J.J.: “Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980”, en S. Giner y M. Pérez Yruela (ed.): *El corporatismo en*

España, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, págs. 67- 123.
[8] MOLINA, Jerónimo: “Representación, asociación, participación”, en *Anuario Filosófico*, XXXVI/1, Madrid, 2003, págs. 455-471.