

¿Entre la limosna y el bienestar? Origen, desarrollo y consecuencias de las políticas sociales en Galicia (1890-1935)*

Margarita VILAR RODRÍGUEZ
Universidad de A Coruña
mvilar@udc.es

RESUMEN

Este estudio pretende analizar la evolución de las políticas sociales en España, desde la beneficencia hasta la aplicación de los primeros seguros sociales, a través de una región agraria y relativamente atrasada como Galicia. Utilizando nueva evidencia cuantitativa, el análisis regional permite concluir que el desarrollo de las políticas sociales antes de la Guerra civil apenas ayudó a reducir las desigualdades sociales y económicas entre regiones, ya que las principales medidas se orientaron a aliviar a los trabajadores industriales asalariados de los problemas derivados del desarrollo económico. Por tanto, sus resultados fueron más efectivos en los territorios más avanzados, con mayor porcentaje de población industrial. Pero, en general, el avance de las políticas sociales contribuyó de manera positiva a cambiar la mentalidad social y a mejorar la dignidad de los trabajadores.

Descriptor: Economía española. Galicia. Política social. Desigualdad. Beneficencia. Seguros sociales.

Between Charity and Welfare? Origins, Progress and Consequences of Social Policies in Galicia (1890-1935)

ABSTRACT

This essay tries to analyse the evolution of social policies in Spain, from charity to the first social insurances, through the perspective of a relatively poor and agrarian region as Galicia. By using new quantitative evidence, the regional analysis let us to the conclusion that the progress of social policies before the Civil War hardly helped to reduce social and economic inequalities among regions, since the main policies were gradual oriented to relieve industrial wage earners to problems derived from economic development. Therefore, results were better in the most industrialized regions. But, in general terms, the advance of social policies contributed in a positive way to change the social mentality and to improve the dignity of workers.

Key Words: Spanish Economy. Galicia. Social Policies. Inequality. Charity. Social Insurances.

* Una parte de este trabajo tiene su origen en una comunicación presentada al III Congreso de Economía de Galicia, celebrado en Vigo, titulado "Galicia nunca Europa ampliada: Convergencia e Benestar". Agradezco a los asistentes a esta sesión sus críticas y comentarios.

1. Introducción

La beneficencia particular constituyó la fórmula predominante de reparto de la riqueza social en Europa hasta el siglo XIX. Por lo general, las limosnas en metálico o en especie entregadas por las clases sociales privilegiadas a los más desfavorecidos estaban muy ligadas a sus creencias religiosas y servían para limpiar sus conciencias o expiar sus pecados. En este sentido, Rodríguez Sastre escribía en 1934 que “la beneficencia deriva del término latino *hacer el bien* por estímulos de caridad, de justicia o pura gracia, no solamente en lo que se refiere a socorros de carácter material sino también espiritual”¹. Sin embargo, desde un punto de vista histórico, las consecuencias de estas conductas resultaron nefastas porque no lograron reducir la miseria, crearon situaciones de dependencia y generaron efectos morales negativos.

Con la quiebra del Antiguo Régimen y la aparición del Estado liberal, los gobiernos comenzaron a organizar sistemas de beneficencia pública a los que destinaban partidas marginales de los presupuestos². Pero estas fórmulas, que ofrecían servicios raquíticos y deficientes a los pobres alejados del proceso productivo, resultaron cada vez menos satisfactorias a medida que los países se incorporaron a la modernización industrial. Durante este proceso, se produjo un trasvase masivo de población desde las zonas rurales hacia las ciudades, que dio lugar a nuevos conflictos de clase y necesidades económicas, que por su magnitud y consecuencias, los políticos no podían eludir. La generalización de abusos por parte de los patronos, los problemas de vivienda, las carencias retributivas y la falta de seguridad en el trabajo obligaron a los gobiernos a tomar medidas de carácter intervencionista para tratar de poner freno a lo que se estaba convirtiendo en un conflicto social. En paralelo, la proliferación de asociaciones obreras, que cada vez conocían mejor las reglas de juego, desempeñó un papel clave en la reclamación de mayores derechos laborales y sociales. Sus principales demandas giraron en torno a dos aspectos. De un lado, la defensa de la dignidad del trabajador, frente a los comportamientos tutelados de las clases acomodadas. De otro, la lucha contra los riesgos sociales derivados del progreso económico. A este respecto, es necesario señalar que el salario se convirtió en la principal fuente de ingreso de la mayor parte de la población. Por tanto, cualquier riesgo (enfermedad, accidente, vejez o paro) que pusiera en peligro su percepción condenaba a las familias a la pobreza y el desamparo.

La presión de la unión obrera no sólo forzó la intervención del Estado en materia social sino que también obligó a las clases acomodadas a cambiar su mentalidad y aceptar la necesidad de corregir los desequilibrios sociales, a través de nuevas polí-

¹ RODRÍGUEZ SASTRE, Antonio: *Datos para el estudio y organización de la beneficencia pública y privada*, Madrid, Imprenta Palomeque, 1934.

² Uno de los principales especialistas sobre esta materia es Pedro CARASA, de quien pueden consultarse sus trabajos sobre “La pobreza y la asistencia en la historiografía española contemporánea”, *Hispania. Revista Española de Historia*, sep-dic, 50, 3, (1990), pp. 1475-1503 y “La historia y los pobres: de las bienaventuranzas a la marginación”, *Historia Social*, 13, (1992), pp. 77-99, entre otros. Véanse también MAZA, Elena: *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona, Ariel, 1999, y los artículos recopilados en ÁLVAREZ JUNCO, José (Ed.): *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990 y CASTILLO, Santiago (Coord.): *La Historia Social en España. Actualidad y perspectivas*, Madrid, Siglo XXI, 1991.

ticas auspiciadas por el Estado³. Incluso la iglesia católica flexibilizó su postura con la aprobación de la *Rerum Novarum* de León XIII (1891), un documento donde se llamaba al diálogo y al entendimiento entre clases sociales bajo la atenta mirada del Estado. Como consecuencia, el Estado dejó de ser un mero garante de la ley y el orden y asumió un papel más activo tanto en el ámbito económico como en la protección de los más débiles. La nueva política estatal se abrió camino con muchas dificultades durante las siguientes décadas, en medio de un gran debate social donde se contraponían intereses sociales y políticos diversos⁴.

Inicialmente, las nuevas medidas de previsión fueron presentadas por sus impulsores como las fórmulas mágicas para resolver los males de la sociedad y como una alternativa más justa al sistema benéfico-asistencial⁵. Pero, en realidad, la beneficencia no llegó a desaparecer por dos razones. De un lado, los seguros sociales se orientaron hacia la cobertura de los riesgos de los trabajadores, sobre todo industriales, pero ¿quién cubría las necesidades de aquel sector de la población que ni siquiera disponía de un puesto de trabajo? De otro lado, las políticas sociales contaron a menudo con recursos muy limitados, por lo que resultaron incluso insuficientes para satisfacer las demandas de los trabajadores, sobre todo aquellas que implicaban situaciones de riesgo en el largo plazo. Como consecuencia, el viejo sistema benéfico y las nuevas formas de previsión, con bases filosóficas diferentes, se vieron obligadas a convivir en las sociedades industriales desde finales del siglo XIX.

Este estudio pretende seguir el curso histórico de las políticas sociales del Estado en España, de la beneficencia a la aplicación de los primeros seguros sociales, desde la novedosa perspectiva de una región agraria y relativamente atrasada como Galicia. La historiografía española ha aportado reseñables investigaciones sobre este tema con dos peculiaridades⁶. Los estudios adoptan por lo general una perspectiva global para el conjunto del país y analizan por separado la etapa benéfica y la previsora. Pero la segunda no sustituyó a la primera, sino que simplemente se yuxtapuso, y los datos globales ofrecen menos precisión y esconden grandes desigualdades regionales. La aproximación regional permite superar esta limitación a la vez que se aporta nueva evidencia cuantitativa. Por otro lado, el trabajo analiza en paralelo las características y resultados de la beneficencia y las políticas de previsión social en Galicia durante el periodo objeto de estudio. De esta forma, es posible constatar cómo las dos prácticas convivieron durante estos años, ya que ofrecían servicios diferentes para sectores de población con necesidades dispares. Como resultado de

³ MARTÍNEZ QUINTEIRO, Esther: "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en ÁLVAREZ JUNCO, José (Eds.): *Historia de la acción...*, pp. 241-286.

⁴ MONTERO, Feliciano: *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 8.

⁵ MARTÍNEZ QUINTEIRO, Esther: "El nacimiento...", p. 241 y ss.

⁶ MARTÍNEZ QUINTEIRO, Esther: "El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero", *Studia Histórica*, II, 4, (1984), pp. 61-83; MONTERO, Feliciano: *Los Seguros Sociales...*; CUESTA BUSTILLO, Josefina: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; SAMANIEGO, Mercedes: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

este análisis, se concluye que la asistencia social del Estado experimentó en Galicia transformaciones similares a las de otras regiones más industrializadas del país. Ahora bien, el avance de las políticas sociales antes de la Guerra civil apenas contribuyó a reducir sus desigualdades sociales y económicas respecto a otras regiones, ya que las principales medidas se dirigieron sobre todo a cubrir los riesgos de los trabajadores asalariados en la industria. Como consecuencia, sus resultados fueron más efectivos en los territorios más desarrollados, con mayor porcentaje de población urbana y asalariada.

2. La beneficencia en la España del cambio de siglo: características básicas y resultados en Galicia

El atraso relativo del proceso industrializador en la España del siglo XIX condicionó necesariamente la implantación tardía y lenta del intervencionismo estatal en materia laboral y social⁷. Las características del sistema político, el porcentaje reducido de trabajadores industriales y su menor capacidad de presión tuvieron también su parte de responsabilidad en ese retraso. No obstante, a partir de 1890, comenzó a entretenerse que el orden social preconizado por la Restauración “podía dejar de ser una realidad inmutable y que la primacía política ostentada por determinados grupos de poder podía ser cuestionada”⁸. Pero, en términos generales, la política estatal en el ámbito socio-laboral mantuvo un talante casi abstencionista hasta finales del siglo XIX, una situación que en la práctica favoreció los intereses del empresario frente a los del trabajador⁹.

Durante este periodo, el marco legislativo básico vigente en materia de beneficencia pública giró en torno a la Ley de Beneficencia de 1849 y el Reglamento General para su ejecución de 1852. Los principios fundamentales de esta normativa, que procuraban conciliar los derechos del gobierno con los de las instituciones tradicionales de beneficencia privada, se mantuvieron activos largo tiempo, aunque matizados con nuevas normas orientadas a mejorar el funcionamiento del sistema. El marco legislativo definía la beneficencia como el conjunto de prestaciones que el Estado y los particulares ofrecían a aquellos incapaces de procurársela y prohibía de manera expresa, tanto a los establecimientos de beneficencia privada como pública, admitir a pobres o mendigos válidos para el trabajo¹⁰. Bajo estas condiciones, ¿quién amparaba a las familias que pudiendo y queriendo trabajar no encontraban empleo?, ¿y si aún trabajando el salario no cubría sus necesidades básicas?

⁷ LÓPEZ PENA, Ignacio: “Los orígenes del intervencionismo laboral en España: el Instituto de Reformas Sociales”, *Revista del Trabajo*, 25, (1969), p. 139.

⁸ PÉREZ PICAZO, M^a Teresa: *Historia de España del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 28.

⁹ MARTÍN VALVERDE, Antonio: “Estudio preliminar. La formación del derecho del trabajo en España”, en MARTÍN VALVERDE, Antonio, PALOMEQUE, Manuel, PÉREZ, Fernando, VALDÉS, Fernando, CASAS, M^a Emilia, GARCÍA, Joaquín: *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. i-cxiv y SILVESTRE, Javier: *Migraciones interiores y mercado de trabajo en España, 1877-1936*, Tesis doctoral inédita, 2003.

¹⁰ Artículo 18 de la Ley de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid*, número 5398, 24-06-1849.

Dentro de este contexto, la beneficencia pública podía ser ejercida por el Estado, la provincia o los municipios. En general, el Estado se encargaba de socorrer las necesidades permanentes, a través de un número reducido de establecimientos situados en su mayor parte en Madrid, los municipios las de carácter transitorio, por medio de refugios y albergues, y las diputaciones las de carácter mixto, a través de Casas de Maternidad, Expósitos e Inclusa, Casas de Misericordia, hospitales y hospicios. Para ejercitar su labor protectora sobre los diferentes establecimientos benéficos, el gobierno creó varios órganos auxiliares como las Juntas de beneficencia o las Juntas de señoras que se encargaban de visitar, vigilar e informar sobre el funcionamiento de las instituciones benéficas costeadas por el Estado, la provincia o el municipio. El lenguaje empleado en los textos legales de la época y las medidas aprobadas ponen en evidencia que la labor de beneficencia era entendida como un acto caritativo con connotaciones religiosas desempeñado sobre todo por mujeres, “seres de espíritu más bondadoso hacia los desamparados”¹¹.

Cuadro 1: Establecimientos de beneficencia general definidos por ley antes de la Guerra civil

| Nombre | Localidad | Especialidad |
|--|-------------|---|
| Hospital de la Princesa | Madrid | Afecciones agudas no infecciosas. Dos sexos |
| Hospital de Jesús Nazareno | Madrid | Mujeres impedidas e incurables |
| Hospital de Ntra. Señora del Carmen | Madrid | Mujeres impedidos e incurables |
| Hospital de Toledo | Toledo | Decrépitos y ciegos de ambos sexos |
| Hospital Manicomio Sta Isabel | Leganés | Dementes de ambos sexos |
| Hospital Hidrológico de Carlos III | Guadalajara | Asistencia a enfermos |
| Colegio de Sta Catalina de los Donados | Madrid | Refugio de ciegos menores |
| Colegio de Huérfanas La Unión | Aranjuez | Atención a huérfanas menores |
| Patronato Nacional de las Hurdes | Cáceres | Remediar las necesidades de la región |
| Instituto Oftálmico Nacional | Madrid | Asistencia a enfermos |
| Instituto de inválidos del trabajo | Madrid | Reeducación profesional |
| Manicomio Ntra. Señora del Pilar | Zaragoza | Dementes |
| Asilos de S. Juan y Sta María de El Pardo | Madrid | Asilos de niños y niñas |
| Asilo de Hijos de Lavanderas | Madrid | Asilo de menores |
| Patronato Nacional de protección de ciegos | Madrid | Educación de ciegos |

Fuente: A partir de Gaceta de Madrid, el Boletín Oficial del Estado y RODRÍGUEZ SASTRE, Antonio: *Datos para el estudio...*

¹¹ LOPEZ NUÑEZ, Álvaro: *Las Obras de previsión en relación con la beneficencia*, Madrid, INP, 1930.

Los legisladores españoles se pasaron las últimas décadas del siglo XIX discutiendo sobre la cuestión de la beneficencia y aprobando numerosas medidas legislativas que resultaron por lo general poco eficaces¹². La sucesión de normas legales contribuyó a definir con mayor precisión cada ámbito teórico de la beneficencia pero no resolvió sus problemas de organización interna, gestión y financiación. Al despertar el nuevo siglo, pocos cambios se habían introducido en las bases del sistema establecidas por la ley de 1852¹³. El Real Decreto de 1899 introdujo la novedad más reseñable en esta etapa, al ampliar la definición de la beneficencia, incluyendo no sólo a los establecimientos tradicionales sino también a las instituciones de previsión¹⁴. De este cambio de criterio podemos extraer dos conclusiones principales. De un lado, a finales del siglo XIX la asistencia social se alejó por primera vez del concepto limitado de la acción caritativa, siguiendo la estela de otros países europeos. De otro, durante este periodo de transición, los términos de beneficencia y previsión social durieron a identificarse en España, sin introducir matices.

El número reducido de instituciones que formaban parte de la beneficencia general y su situación geográfica, muy concentrada en torno a la capital, provocaron que las labores benéficas públicas en las provincias quedaran en manos de las Diputaciones y los Ayuntamientos. Pero la beneficencia provincial resultó muy poco innovadora, ya que se limitó a atender de manera precaria a los sectores más arcaicos de la pobreza¹⁵. Sus principales esfuerzos se concentraron en la oferta de alimentos, ropa y asistencia hospitalaria a las familias más pobres y en la reclusión de ancianos, vagabundos y expósitos en hospicios. Sus ingresos procedían de tres ámbitos principales, los presupuestos, las donaciones de particulares y las ayudas del Estado y, finalmente, el cobro de las estancias a algunos de los acogidos en los establecimientos, bien en metálico o en especie¹⁶. Los recursos mediocres limitaban las posibilidades de gasto, lo que iba en detrimento de la calidad de los servicios benéficos ofrecidos. El Director General de la Administración A. Marín de la Barcena se quejaba en 1909 de “la falta de un sistema organizado en materia de beneficencia y la escasa atención prestada a este servicio, lo que determina que no esté a la altura que su importancia demanda”¹⁷.

Por lo que se refiere a Galicia, a principios del siglo XX, la Beneficencia provincial contaba con Casa de Expósitos, Hospicio e Inclusa en A Coruña, Santiago, Ferrol, Mondoñedo, Lugo y Pontevedra, hospitales en Santiago y Ourense y un asilo

¹² SANDINO, Enrique: *La beneficencia pública en España*, Madrid, INP, 1922.

¹³ Véase la ley de 27 de enero de 1885 sobre organización, régimen, gobierno y administración superior de los establecimientos de beneficencia general. Gaceta de Madrid número 36, 5 de febrero de 1885.

¹⁴ Para el resto de los aspectos, la norma se remitía a lo estipulado en el Real Decreto de 1885. Real Decreto de 14 de marzo de 1899, *Gaceta de Madrid*, número 74, 15-03-1899.

¹⁵ ESTEBAN DE VEGA, Mariano: “La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular”, *Historia Social*, 13, (1992), p. 128.

¹⁶ MARIN DE LA BARCENA, Antonio: *Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión*, Madrid, Rivadeneyra, 1909, p. LXV y ss. En general, los ayuntamientos vivieron durante la Restauración en precario, lo que en el caso de la beneficencia se veía agravado por el corsé legal que impedía dedicar a ella más del 10% de los presupuestos totales, véase ESTEBAN DE VEGA, Mariano: “La asistencia liberal...”, pp. 123-128.

¹⁷ Cita recogida por SANDINO, Enrique: *La beneficencia...*, p. 2.

Cuadro 2: Instituciones de beneficencia provincial y municipal en Galicia (1909-1912)

| Beneficencia provincial | Beneficencia municipal |
|---|---|
| <i>A Coruña</i> | <i>A Coruña</i> |
| Inclusa de A Coruña | Asilo municipal de A Coruña |
| Inclusa de Ferrol | Hospital de caridad de A Coruña |
| Inclusa de Santiago | Hospital de infecciosos de A Coruña |
| Casa de atenciones generales en A Coruña | Hospicio municipal de Ferrol |
| Casa de misericordia en A Coruña | Hospitalillo o albergue de pobres de Muros |
| Casa de expósitos en A Coruña | Casa hospicio de Noia |
| Casa de expósitos en Ferrol | Hospital de San Roque de Ortigueira |
| Casa de expósitos de Santiago | Casa de beneficencia municipal de Santiago |
| Hospital provincial de Santiago | <i>Lugo</i> |
| Hospital de San Lázaro de Santiago | Casa de beneficencia de Lugo |
| <i>Lugo</i> | Hospital de S. Bartolomé, S. Juan y S. Lázaro de Lugo |
| Casa de maternidad y expósitos de Lugo | Hospital de S. Pablo de Mondoñedo |
| Casa cuna de Mondoñedo | Hospital del Sancti Spiritu de Monforte |
| Asilo de ancianos desamparados de Mondoñedo | Hospital de S. Sebastián y S. Lázaro de Ribadeo |
| <i>Ourense</i> | Hospital de Nuestra Señora del Carmen de Sarria |
| Hospital provincial de Ourense | Hospital de Caridad de Vivero |
| <i>Pontevedra</i> | Hospital de San Lázaro de Vivero |
| Casa inclusa de Pontevedra | Asilo de ancianos pobres de Vivero |
| Casa hospicio de Pontevedra | <i>Pontevedra</i> |
| | Hospital Corpus Christi de Pontevedra |
| | Hospital Sancti Spiritus de Baiona |
| | Hospitalillo de Cuntis |
| | Asilo de ancianos desamparados de Vigo |
| | Casa de caridad de Vigo |
| | Cocina económica de Vigo |
| | Hospital de Elduayen de Vigo |
| | Niños de Jesús de Praga de Vigo |
| | Siervas de Jesús de Vigo |

Fuente: A partir de MARIN DE LA BARCENA, Antonio: *Apuntes para el estudio...*, y *Nuevos Apuntes para el estudio y la reorganización de las instituciones de beneficencia y previsión, 1912-1915-1918*, Apéndices de la Gaceta de Madrid.

para ancianos pobres en Mondoñedo (cuadro 2). De esta descripción se deduce que sus servicios estaban ubicados en las principales ciudades de la región y se dirigían sobre todo a cubrir las necesidades de los niños y los enfermos. Por su parte, la bene-

ficencia municipal ofrecía asistencia hospitalaria, albergues, ropas y alimentos. Pero sólo un número reducido de ayuntamientos, situados en las ciudades más pobladas, tuvieron capacidad para organizar una red asistencial. Por encima del resto, destaca la oferta benéfica pública de las ciudades de A Coruña y Vigo, los dos principales núcleos urbanos de Galicia donde se concentraba la mayor parte del tejido industrial y de los trabajadores asalariados. A este respecto, en el ámbito gallego, parecía existir una clara correlación positiva entre los servicios benéficos públicos y la densidad de la población urbana e industrial.

En conjunto, los servicios benéficos de las diputaciones y los ayuntamientos disponían en Galicia de poco más de 3.000 camas en torno a 1910 (cuadro 3). Esta cifra equivalía a 676 habitantes por cama, más del doble de la media española (302,2)¹⁸. En términos monetarios, los gastos presupuestarios medios destinados a beneficencia por las diputaciones de las cuatro provincias gallegas ascendían a 25,60 Ptas. por cada familia pobre frente a 67,67 de la media española. En cuanto a lo municipios gallegos, su gasto presupuestario medio en servicios benéficos rondaba las 18,78 Ptas. por cada familia necesitada frente a las 48,78 de la media española¹⁹. Los datos no dejan lugar a duda y la situación, al despertar el siglo XX, resultaba doblemente paradójica. De un lado, Galicia contaba con unos servicios de beneficencia pública más raquíticos que los de otras regiones, siendo uno de los territorios más atrasados desde el punto de vista económico. De otro lado, las instituciones benéficas oficiales se situaban en los principales núcleos urbanos, dentro del ámbito fabril, cuando más del 90% de la población habitaba en poblaciones de menos de 5.000 habitantes y trabajaba en el sector agrario. Las malas condiciones de vida en el campo y el lento avance de la industrialización convirtieron a la emigración en el único recurso posible para conseguir mayores cotas de bienestar.

Cuadro 3: Número de establecimientos de beneficencia oficial (1909-1912)

| | Beneficencia provincial | Beneficencia municipal | Nº de camas | Nº habitantes por cama** |
|------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| A Coruña | 11 | 8 | 1.784 | 379,3 |
| Lugo | 3 | 9 | 500 | 959,9 |
| Ourense | 1 | 1 | 142 | 2.898,3 |
| Pontevedra | 2 | 9 | 626 | 791,3 |
| Galicia | 19 | 26 | 3.052 | 676,1 |
| España | 183 | 363 | 66.014* | 302,2 |

Fuente: A partir de MARIN DE LA BARCENA, Antonio: *Apuntes para el estudio...*, y *Anuario Estadístico de España*, (1912). *Incluye los establecimientos de beneficencia general. **Censo de 1910.

¹⁸ El caso particular de Ourense resulta alarmante, ya que disponía sólo de dos hospitales, uno provincial en Ourense y otro municipal en Verín, como únicos servicios de beneficencia oficial en toda la provincia.

¹⁹ Datos obtenidos de *Nuevos apuntes para el estudio...*

Por otra parte, las fundaciones particulares de beneficencia no disponían de capacidad suficiente para cubrir el desequilibrio entre la oferta pública de servicios benéficos y las necesidades de la población²⁰. En 1905, se contabilizaban en Galicia más de 340 instituciones particulares de origen diverso que atendían las necesidades de los huérfanos, pobres y enfermos a la vez que se ocupaban de la enseñanza de los niños más desfavorecidos y de la atención a los ancianos (cuadro 4). El panorama apenas cambió veinticinco años después, en 1930. El elevado número de instituciones privadas ofrece una imagen sesgada de la realidad, ya que en su mayor parte contaban con un reducido tamaño, al proceder de iniciativas particulares, y fuentes de ingresos inestables que obligaban a practicar las acciones benéficas de modo intermitente²¹. De hecho, sólo alrededor de un tercio del total de fundaciones particulares registradas en Galicia contaban con suficientes capitales propios como para mantener servicios benéficos regulares durante el año²².

Cuadro 4: Tipología de las fundaciones de beneficencia particular (1905 y 1930)

| 1905 | Religiosa | Para pobres | Para enfermos | Económico sociales | Dotes y pensiones | Varios fines | Carácter instructivo | No consta | Total |
|----------------|------------|--------------|---------------|--------------------|-------------------|--------------|----------------------|--------------|---------------|
| A Coruña | 7 | 26 | 13 | 6 | 9 | 6 | 39 | — | 106 |
| Lugo | 3 | 5 | 11 | 1 | 4 | 1 | 62 | 2 | 89 |
| Ourense | 5 | 7 | 6 | 3 | 3 | 6 | 20 | 1 | 51 |
| Pontevedra | 1 | 15 | 9 | 5 | 4 | 6 | 55 | 1 | 96 |
| <i>Galicia</i> | <i>16</i> | <i>53</i> | <i>39</i> | <i>15</i> | <i>20</i> | <i>19</i> | <i>176</i> | <i>4</i> | <i>342</i> |
| <i>España</i> | <i>802</i> | <i>2.003</i> | <i>1.630</i> | <i>389</i> | <i>1.722</i> | <i>1.576</i> | <i>1.626</i> | <i>1.390</i> | <i>11.138</i> |
| 1930 | | | | | | | | | |
| A Coruña | 7 | 37 | 14 | 2 | 9 | 14 | 40 | — | 123 |
| Lugo | 3 | 5 | 11 | 1 | 5 | 1 | 52 | — | 78 |
| Ourense | 6 | 10 | 7 | 3 | 4 | 7 | 20 | — | 57 |
| Pontevedra | 2 | 17 | 10 | 5 | 4 | 7 | 55 | — | 100 |
| <i>Galicia</i> | <i>18</i> | <i>69</i> | <i>42</i> | <i>11</i> | <i>22</i> | <i>29</i> | <i>167</i> | <i>—</i> | <i>358</i> |
| <i>España</i> | <i>826</i> | <i>2.160</i> | <i>1.726</i> | <i>451</i> | <i>1.752</i> | <i>1.658</i> | <i>1.633</i> | <i>—</i> | <i>10.206</i> |

Fuente: A partir de *Anuario Estadístico...* (1915), pp. 492-493 y (1930), pp. 648-649.

²⁰ El Real Decreto de 14 de marzo de 1899 reguló las bases de funcionamiento de la beneficencia particular y estableció la potestad del Ministerio de Gobernación para poder supervisar su funcionamiento.

²¹ La Real Orden de 27 de octubre de 1908 denunciaba el estado de abandono de muchas de estas fundaciones particulares quienes no cuentan ni siquiera con archivos al carecer de recursos o de personal competente. *Gaceta de Madrid*, nº 302, 28-10-1908.

²² Datos obtenidos de MARIN DE LA BARCENA, Antonio: *Apuntes para el estudio...*

Ante la desatención de las necesidades sociales por parte de los poderes públicos, muchos trabajadores decidieron unir sus fuerzas²³. La corriente asociacionista que se expandió por España desde finales del siglo XIX tendió a amortiguar las consecuencias negativas de las medidas benéficas. Sus principales esfuerzos se dirigieron a crear cooperativas que garantizaran a sus socios créditos asequibles, fundar sindicatos para defender con mayor fuerza sus derechos laborales, establecer foros de debate sobre la realidad social e intentar regular seguros elementales a través de las mutualidades (cuadro 5). Las bases de su funcionamiento interno se articulaban en torno a la solidaridad de sus miembros²⁴. Esta manifestación de sociabilidad popular, a través de sociedades de ahorro, cooperación y previsión, estaba a caballo entre las formas tradicionales de beneficencia y los seguros obligatorios del siglo XX. Sin embargo, podemos destacar dos principales diferencias entre las nuevas formas de solidaridad y las obras benéficas. De un lado, en las primeras, los beneficiarios no son personas pasivas, marginadas, con problemas físicos o psicológicos que necesitan ayuda inmediata para sobrevivir sino trabajadores activos con una mínima capacidad de ahorro que desean protegerse contra posibles riesgos futuros o aspiran a prosperar gracias a las condiciones ventajosas que les ofrece el asociacionismo. Por tanto, la beneficencia y el asociacionismo ofrecen servicios distintos para estratos de población diferente. De otro lado, se encuentra el cambio de mentalidad y la cuestión de la dignidad obrera. Las prestaciones de las instituciones de previsión ya no son consideradas como una limosna sino como un derecho de los trabajadores asociados.

Otra de las grandes ventajas del asociacionismo recaía en su capacidad para actuar con resultados similares tanto en el ámbito urbano como ámbito rural. En este último, asistía a trabajadores no industriales a través de cámaras, cooperativas y sindicatos agrícolas o cabildos de mareantes y pósitos, en el caso de las actividades pesqueras. Al margen de otras ventajas, la fórmula del asociacionismo resultaba más flexible y encajaba mucho mejor en la idiosincrasia económica y social de Galicia. En este terreno, el principal obstáculo recayó quizás en la propia ignorancia de los trabajadores, quienes en muchas ocasiones desconocían sus derechos y los beneficios de aunar fuerzas. Tampoco podemos olvidar la existencia de una parte de población rural al límite de la subsistencia que no poseía suficientes recursos para embarcarse en iniciativas de este tipo.

El desarrollo del asociacionismo, dentro de un contexto de modernización económica del país, puso de manifiesto la obsolescencia e ineficacia del sistema benéfico público vigente en España desde mediados del siglo XIX. A finales de esta centuria, las acciones benéficas no constituían una vía válida para cubrir el desamparo de muchas familias necesitadas y calmar el malestar social, problemas de gran dimensión que hundían sus raíces en la propia organización interna de la sociedad. A estas alturas, el Estado tenía que ofrecer nuevas respuestas a los problemas sociales y el

²³ MAZA, Elena: "Las clases populares en España: continuidad y transformaciones en su perfil asociativo (1887-1930)", *Investigaciones Históricas*, 15, (1995), pp. 297-314.

²⁴ Sobre el asociacionismo en la España liberal puede consultarse LÓPEZ CASTELLANO, Fernando: "Una sociedad de cambio y no de beneficencia. El asociacionismo en la España liberal (1808-1936)", *CIREC*, 44, (2003), pp. 199-208.

Cuadro 5: Asociaciones profesionales e instituciones de ahorro, cooperación y previsión en Galicia (1916)

| Tipo de asociación | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra |
|--|----------|------|---------|------------|
| <i>Sociedades patronales:</i> | | | | |
| — Cámaras agrícolas | 3 | 2 | — | 1 |
| — Sindicatos agrícolas y cajas rurales de crédito | 49 | 22 | 33 | 39 |
| — Otras sociedades agrícolas y ganaderas | 109 | 15 | 2 | 45 |
| — Cámaras de Comercio, Industria y Navegación | 3 | 4 | 1 | 5 |
| — Círculos mercantiles e industriales | 2 | — | — | 5 |
| — Sociedades gremiales industriales y derivadas | 26 | 5 | 3 | 43 |
| — Cabildos de mareantes | 2 | — | — | 1 |
| — Sociedades económicas de amigos del país | 1 | — | — | 1 |
| <i>Sociedades obreras:</i> | | | | |
| — Sindicatos profesionales | 232 | 28 | 83 | 361 |
| — Cajas de ahorros | 3 | — | 3 | — |
| — Cooperativas obreras | 3 | — | 1 | 5 |
| — Sociedades de Socorro Mutuo | 21 | 3 | — | 10 |
| — Sociedades políticas | 5 | 3 | 2 | 6 |
| — Sociedades instructivo recreativas | 9 | 1 | 1 | 1 |
| — Federaciones de sociedades | 5 | 3 | — | 14 |
| <i>Sociedades mixtas:</i> | | | | |
| — Círculos católicos y patronatos | 3 | — | 2 | 3 |
| — Sociedades de patronos y obreros | 2 | — | — | 2 |
| <i>Instituciones de ahorro, cooperación y previsión:</i> | | | | |
| — De ahorro | 2 | 2 | 2 | 3 |
| — De cooperación | 4 | 2 | 2 | 1 |
| — De previsión | 76 | 7 | 4 | 11 |
| Inclasificables | — | — | — | 6 |
| Total | 560 | 97 | 139 | 563 |

Fuente: A partir de la *Estadística de asociaciones a 30 de junio de 1916. Censo electoral de asociaciones profesionales*, 1917.

único camino posible, igual que antes habían hecho otros países europeos, consistía en la puesta en marcha de una auténtica política de acción y previsión social.

3. Las políticas de previsión social en la España de principios del siglo XX: la Caja Regional Gallega de Previsión social

En el ocaso del siglo XIX, se abrió en España un gran debate público acerca del papel que debía jugar el Estado en la cuestión social. Fruto de este debate nacieron dos tendencias opuestas: de un lado, los partidarios de la intervención del Estado, de otro lado, los que negaban la necesidad de la legislación social e incluso negaban la existencia de la cuestión social, diciendo que era una simple suma de conflictos particulares²⁵. En el transcurso de las primeras décadas del siglo XX, se impuso el primer modelo de actuación dentro de un contexto de inestabilidad política, carestía de la vida, paro y conflictividad laboral. Algunos autores han tratado de analizar los principios teóricos que sostenían la aplicación de una política social de previsión en España durante ese periodo²⁶. Al repasar los debates políticos y los artículos publicados en prensa aquellos años en torno a la cuestión social, apenas se encuentran exposiciones relacionadas con la equidad o la justicia social, raras veces se hace referencia al interés económico de estimular el consumo y son poco abundantes los alegatos en defensa del fomento de la producción. Por el contrario, sí abundan los argumentos relacionados directa o indirectamente con la realidad socio-política y, en particular, con la necesidad de lograr la pacificación social. Se trata, por tanto, de una reforma social que surge desde arriba como un movimiento defensivo del capitalismo frente a la creciente contestación y mejor organización del proletariado.

En esta etapa inicial se entendía como seguro social aquel que estaba promovido en mayor o menor grado por la intervención del Estado y que iba encaminado a prever los riesgos que amenazaban a los trabajadores económicamente más débiles. Bajo esta filosofía, en las décadas anteriores a la Guerra civil, las políticas de previsión social en España se centraron sobre todo en la cobertura de tres tipos de riesgos que privaban al trabajador de su salario: accidentes, vejez y maternidad (cuadro 6). El Instituto Nacional de Previsión (INP), fundado por la Ley de 27 de febrero de 1908, jugó un papel clave en la puesta en marcha de este incipiente sistema de previsión social²⁷.

El INP se encargó de dirigir y coordinar el naciente sistema de previsión, pero las cajas colaboradoras regionales y provinciales se convirtieron en sus verdaderas correas de transmisión por toda la geografía española. La colaboración de las cajas de ahorros permitió reducir los gastos en infraestructuras, ya que evitaron en muchos casos el acondicionamiento de nuevas instalaciones, a la vez que aportaban una

²⁵ SAMPEDRO, Vicente: "El salario mínimo en España. Evolución histórica 1900-1936", *Revista del Trabajo*, 54-55, (1976), pp. 124-178.

²⁶ Siguiendo la tesis de CUESTA BUSTILLO, Josefina: *Los seguros sociales...*, p. 45 y ss.

²⁷ Estatutos provisionales del INP. *Gaceta de Madrid*, número 361, 26-12-1908. Véase también MARTÍNEZ QUINTEIRO, Esther: "La fundación del INP. Las primeras experiencias de Previsión Social", en MONTERO, Feliciano: *Orígenes y antecedentes...*, p. 258 y ss.

Cuadro 6: Cronología básica de los primeros seguros sociales obligatorios en España (1900-35)

| Seguro de Accidentes de Trabajo | |
|--|----------------------|
| Ley del seguro voluntario de accidentes de trabajo ("Ley Dato") | Ley 30/01/1900 |
| Reglamento general de aplicación de la ley del seguro voluntario de accidentes | 28/07/1900 |
| Reglamento de incapacidades de la ley del seguro voluntario de accidentes | 08/07/1903 |
| Ley de reforma del seguro de voluntario de accidentes de trabajo ("Ley Matos") | Ley 10/01/1922 |
| Reglamento general de aplicación de la reforma del seguro de Accidentes | 29/12/1922 |
| Ley de accidentes de trabajo en la agricultura | Ley 12/06/1931 |
| Reglamento de aplicación de la ley de accidentes de trabajo en la agricultura | 25/08/1931 |
| Ley de Bases del Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo en la Industria | Ley 04/07/1932 |
| Reglamento general de aplicación de la ley de bases de accidentes de trabajo | 31/01/1933 |
| Retiro obrero obligatorio | |
| Ley de operaciones del régimen de libertad subsidiada a la vejez | Ley 27/02/1908 |
| Reglamento general de aplicación del régimen de libertad subsidiada | R. D. 24/12/1908 |
| Reglamento general de aplicación del régimen de libertad subsidiada | R. D. 26/01/1909 |
| Reglamento del régimen de operaciones y financiero de libertad subsidiada | R. O. 17/08/1910 |
| Seguro obligatorio de vejez | R. D.-Ley 11/03/1919 |
| Anticipación voluntaria al régimen de retiro obrero obligatorio | R. O. 04/10/1919 |
| Reglamento general de aplicación del régimen obligatorio de retiros obreros | R. D. 21/01/1921 |
| Régimen de mejoras complementario del retiro obrero | R. O. 07/01/1922 |
| Indemnización por maternidad y lactancia | |
| Ley de descanso obligatorio para la obrera parturienta | Ley 13/03/1900 |
| Ley que autorizó al gobierno a ratificar la Conferencia de Washington (1919) | Ley 13/07/1922 |
| Bases para establecer un Subsidio de maternidad provisional | R. D. 21/08/1923 |
| Establecimiento del seguro pleno de maternidad obligatorio | R. D.-Ley 22/03/1929 |
| Reglamento general de aplicación del régimen del seguro de maternidad | R. D. 29/01/1930 |
| Comienza a tener efectividad plena el Seguro obligatorio de maternidad (*) | D. 26/05/1931 |
| Reglamento del procedimiento técnico administrativo del seguro obligatorio | O. 05/08/1931 |

Nota: Este cuadro sólo recopila la legislación básica que estableció el marco legal de los primeros seguros sociales obligatorios en España. (*) Ratificado con fuerza de Ley 09/09/1931 y entrada en vigor del seguro el 01/10/1931. Fuente: A partir de la Gaceta de Madrid y el Boletín Oficial del Estado.

clientela de carácter familiar consolidada. A este respecto, hay que señalar que, sobre todo a partir de los años veinte, el Estado mostró también interés por fomentar la difusión del ahorro, muy ligado al concepto de previsión, entre las economías familiares²⁸. Como consecuencia, en este terreno, la colaboración de las cajas de ahorro se convirtió en un instrumento imprescindible para el éxito de las nuevas políticas sociales del Estado. En las primeras décadas del siglo XX, se crearon un total de veinte cajas colaboradoras, cada una tenía asignada una zona territorial determinada (el INP gestionaba directamente la provincia de Madrid). Aunque la historiografía española ha investigado el tema de los seguros sociales desde diversas perspectivas, poco sabemos acerca del funcionamiento interno y la importancia estratégica de las cajas de previsión social en las décadas anteriores a la Guerra Civil²⁹. Sin embargo, el estudio de estas entidades resulta imprescindible para analizar el impacto real de las primeras políticas de previsión social en cada región, ya que los datos globales proporcionados por el INP ocultan resultados dispares dentro de la heterogénea geografía peninsular.

La Caja Regional Gallega de Previsión Social (1921) con sede en Santiago constituyó el eje en torno al que se articuló la implantación del incipiente sistema de seguros sociales en la región³⁰. Su principal impulsor fue el alcalde de la ciudad compostelana y presidente del Patronato Social de Galicia, Máximo de la Riva García, quien elevó una solicitud formal al INP pidiendo que fuese elegido “su querido pueblo centro de la magna obra del retiro obrero en el territorio gallego”³¹. El proyecto encontró una favorable acogida en diversas instituciones financieras locales que se comprometieron a aportar el capital necesario para financiar la institución³². Entre otras, podemos destacar la colaboración de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Santiago, representada por su director Osmundo de la Riva, la Federación Mindoniense de Sindicatos Católicos Agrarios, a través de su presidente Antonio Maseda, y los banqueros locales Hijos de Olimpio Pérez, mecenas de la caja compostelana. Todos ellos, junto con otras personalidades locales, formaron parte de su primera Junta de Gobierno y se encargaron de aprobar los primeros Estatutos de funcionamiento interno en 1921.

Inicialmente, la caja se instaló en los bajos de la céntrica calle Calderería con una plantilla fija de seis personas: un director, un contable, un oficial, dos auxiliares y un

²⁸ MAIXÉ, Joan. C. (Dir.), VILAR, Margarita y LINDOSO, Elvira: *El ahorro de los gallegos. Orígenes e Historia de Caixa Galicia (1876-2002)*, Santiago de Compostela, Fundación Caixa Galicia, 2003, p. 121 y ss.

²⁹ De hecho, sólo contamos con el trabajo sobre la caja de pensiones de Cataluña que nos proporciona una visión del tema desde la perspectiva de una de las regiones más avanzadas del país, NADAL, Jordi y SUDRIA, Carles: *Historia de la Caja de Pensiones. La “Caixa” dentro del sistema financiero catalán*, Barcelona, Edicions 62, 1983.

³⁰ *Memorias de la Caja Regional Gallega de Previsión Social (1921-1922)*, p. 4. El INP necesitaba cajas colaboradoras en las diferentes regiones del país para poner en marcha el primer seguro social obligatorio de vejez, que comenzaba a funcionar de inmediato. Archivo del Banco de España, Banca Privada, c. 83.

³¹ *Memorias...*, (1921-1922), p. 4. La caja se creó inicialmente como una entidad de beneficencia particular pero la Real Orden de 13 de junio de 1922 la autorizó para realizar “todo tipo de operaciones de ahorro y previsión, conforme a sus reglamentos y de modo especial para ser colaboradora del INP en sus funciones”.

³² El capital fundacional ascendía a 25.000 Ptas. que, en caso de necesidad, podrían llegar a duplicarse y no estaba sujeto a ningún plazo de devolución ni producía ningún interés. *Memorias...*, (1921-1922), p. 2.

conserje. Para ejercer su actividad en las cuatro provincias gallegas contrataba colaboradores eventuales que recibían una pequeña gratificación. Más tarde, en el transcurso de los años veinte, la caja estableció una pequeña red de sucursales, compuesta por una oficina principal en cada capital de provincia y seis auxiliares repartidas por diferentes pueblos: 3 en A Coruña (Ferrol, Betanzos-Pontedeume y Noia-Muros); 2 en Pontevedra (Vigo y Tui-Cambados) y 1 en Lugo (Viveiro)³³. Desde cada una de las oficinas partía a diario una red de agentes que visitaba las zonas rurales de la región y se encargaba del cobro a domicilio de los seguros. Una de las principales dificultades con las que se encontraban los agentes era la actitud pasiva de los patronos, que esperaban la visita del agente para asegurar a sus empleados³⁴. Para hacer frente a esta situación, la caja regional llevó a cabo una intensa campaña inspectora y pedagógica, necesaria en una región donde pocas empresas se habían anticipado voluntariamente a la implantación del seguro obligatorio de vejez (cuadro 7).

Cuadro 7: Empresas que se anticiparon voluntariamente al seguro de vejez en Galicia (1917-21)

| <i>Nombre de la empresa</i> | <i>Lugar</i> | <i>Fecha de afiliación</i> |
|---|-----------------------|-----------------------------|
| Gas y electricidad de Santiago | A Coruña | a. 1-X-1917 |
| Cooperativa eléctrica coruñesa | A Coruña | a. 1-X-1917 |
| Aguas de Coruña | A Coruña | del 1-X-1917 al 12-III-1919 |
| R. Pardo y Cía. (curtidos y banca) | Pontedeume (A Coruña) | n.d. |
| Electra Popular | Vigo | oct. 1920 |
| Federación de Sindicatos Agrícolas | Mondoñedo (Lugo) | n.d. |
| Ayuntamiento de Santiago | A Coruña | n.d. |
| Sociedad Española de Construcción Naval | Ferrol | n.d. |
| Almacenes Generales de Papel | A Coruña | n.d. |
| Almacenes Generales de Papel | Vigo | n.d. |
| Sporting Club (Sociedad de Recreo) | A Coruña | n.d. |

Fuente: A partir de CUESTA, Josefina: *Los seguros sociales...*, p. 871 y ss.

Los gestores de la caja regional se propusieron desde un principio objetivos muy ambiciosos, a pesar de que Galicia contaba a priori con unas características poco

³³ La Federación Mindoniense de Sindicatos Católico-Agrarios se ocupaba del funcionamiento del régimen de previsión en el resto de la provincia de Lugo, mientras que en la provincia de Ourense sólo había una oficina en la capital. *Memorias...*, (1921-1922, 1926, 1929 y 1934).

³⁴ No obstante, hubo también conflictos en algunos sectores, como por ejemplo los armadores, que aconsejaban la no afiliación a través de sus panfletos publicitarios. *Memorias...*, (1927), p. 4.

favorables para impulsar la extensión de los seguros sociales. En primer lugar, la entidad tenía que afrontar los condicionamientos físicos y demográficos del territorio gallego. En particular, el elevado porcentaje de población rural, repartida por lugares muy dispersos y mal comunicados, dificultaba la labor educativa e informadora de los agentes a la vez que multiplicaba los costes del servicio³⁵. En segundo lugar, la estructura económica y profesional de la región no favorecía la propagación de los seguros sociales. Seguimos hablando de un territorio de base agraria, a pesar de la oleada modernizadora de las primeras décadas del siglo XX, donde predominaba la pequeña propiedad campesina, la población no asalariada, elevada estacionalidad del trabajo y una frecuente combinación de ingresos en metálico y en especie. Todas estas características constituían barreras difíciles de franquear a la hora de establecer el pago de las cotizaciones sociales³⁶.

Las características del pequeño tejido industrial gallego tampoco resultaban propicias para la expansión de los seguros sociales. De un lado, nos encontramos con un elevado porcentaje de empresas de pequeño tamaño y carácter familiar, donde abundaban los autónomos y la colaboración de los miembros de la familia, pero escaseaban los trabajadores asalariados³⁷. De otro, según la época del año y las posibilidades de trabajo, el hombre del campo gallego se convertía en jornalero de la construcción de túneles y vía ferroviarias, maderero, minero o incluso pequeño comerciante en ferias y mercados locales³⁸. De igual forma, en los principales núcleos urbanos, se combinaban las actividades industriales y terciarias con el cultivo de pequeños huertos y explotaciones ganaderas³⁹. Esta situación no favorecía el aumento de la afiliación, ya que los trabajadores eventuales se daban de baja a efectos de la cotización al final de cada temporada:

Tal acontece con el personal asalariado de los contratistas de carreteras y de nuestras fábricas de aserrar, con la industria pesquera, la salazón y las conservas y con otras clases de industrias que por su naturaleza unas veces o por su escasa importancia local otras, no cotizan continuamente y sí solo según relación de días que presentan los patronos. [...] Se deja de pagar pero no se borra al afiliado. Esta situación provoca una falta de proporcionalidad entre la recaudación y la afiliación que no debe ser atribuida a la morosidad o abandono de los pagos patronales sino a las intermitencias del trabajo⁴⁰.

³⁵ Para hacer frente a este problema, los representantes de la caja reclamaban con frecuencia la ayuda de los sindicatos agrícolas a la hora de realizar los trámites burocráticos y vigilar por el cumplimiento de la legislación social en el ámbito rural. Véase “Contra todas la dificultades, el Sindicato”, *Boletín de la Caja Regional Gallega de Previsión*, número 9, (1931), p. 3.

³⁶ *Memorias...*, (1927), p. 2.

³⁷ *Ibidem* (1923), pp. 3-4.

³⁸ PEREIRA, Dionisio: “Proletariado e loita de clases na Galiza de anteguerra”, en CONSTENLA, Gonzalo y DOMÍNGUEZ, Luis (Eds.): *Tempos de sermos*, Vigo, Publ. Universidade de Vigo, 2002, p. 126 y BREY, Gerard: “La sociedad gallega (1874-1936)”, en DE JUANA, Jesús y PRADA, Julio (Coords.): *Historia contemporánea de Galicia*, Barcelona, Ariel, 2005, p. 171.

³⁹ BREY, Gerard: “La sociedad gallega...”, p. 170. Este autor señala que, en 1924, el 23,4% de los cabezas de familia de la ciudad de Santiago y el 20,4% de la ciudad de A Coruña constaban en las estadísticas como trabajadores del sector rural.

⁴⁰ *Memorias...*, (1923), p. 5.

Por último, las industrias gallegas empleaban a un elevado porcentaje de mujeres, debido a las características productivas de la región y a la importante emigración masculina. Sólo hay que pensar que en el principal sector industrial gallego, la conserva, una actividad irregular y estrechamente ligada a la abundancia y eventualidad de las campañas pesqueras, el 80% de la mano de obra solía ser femenina⁴¹. Las dificultades de las mujeres para acceder a la educación y los condicionamientos sociales y políticos de la época provocaban que las trabajadoras se encontraran por lo general con mayores dificultades para conocer y defender sus derechos legales, lo que se traducía en peores condiciones laborales y salariales⁴².

Junto a estos obstáculos de partida, la caja gallega tuvo que hacer frente en los primeros años de vida a una coyuntura económica desfavorable que afectó a las industrias más importantes de la región. La crisis de la primera posguerra mundial, que repercutió de manera tardía en la pesca marítima gallega, provocó una profunda recesión en el sector durante los años veinte⁴³. Durante este periodo, el crecimiento de las capturas pesqueras se vio frenado por la estrechez de la demanda del mercado peninsular, lo que acabó desplomando los precios. Por otro lado, la excesiva explotación de los años anteriores había agotado los recursos de la limitada plataforma marítima gallega, lo que obligó a buscar nuevas vías de expansión. La crisis pesquera arrastró a todo el conjunto de industrias diversas que se habían desarrollando a su alrededor, desde los astilleros hasta la conserva, poniendo en peligro una gran cantidad de puestos de trabajo. La coyuntura depresiva afectó sobre todo a la ciudad de Vigo, donde estaban situadas la mayor parte de estas industrias.

La crisis frenó la implantación del retiro obrero en Galicia a principios de los años veinte (cuadro 8). No obstante, la labor pedagógica de la caja de previsión y la mejora del panorama social y económico de la región permitieron un avance sin precedentes en la afiliación durante la segunda mitad de la década. En estos años, al calor del despegue económico de las principales actividades productivas de la región⁴⁴, el número de asegurados alcanzó la cifra máxima del periodo (1930: 31.727). Este crecimiento vino impulsado sobre todo por la creciente afiliación de los trabajadores más jóvenes, menores de 45 años, al igual que había ocurrido en otras regiones⁴⁵. Por lo que se refiere al comportamiento patronal en Galicia, el número de empresarios inscritos en el retiro obrero pasó de 7.745 en 1928 a 14.673 en 1931, un incremento que también pone en evidencia el progreso del seguro⁴⁶. A pesar de los avances importan-

⁴¹ CARMONA, Xan y NADAL, Jordi: *El empeño industrial de Galicia. 250 años de historia, 1750-2000*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2005, p. 136. Utilizando la Estadística de Pesca de 1908, estos autores estiman una cifra de 8.200 trabajadores en este sector, que constituye una estimación ligeramente a la baja al faltar algunas de las fábricas conserveras que existían en Galicia en ese año.

⁴² *Memorias...*, (1923), p. 4. Véase también SARASÚA, Carmen y GÁLVEZ, Lina (Eds.): *¿Privilegios o eficiencia? Mujeres y hombres en los mercados de trabajo*, San Vicente de Raspeig, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2003.

⁴³ GIRÁLDEZ, Jesús: *Crecimiento y transformaciones de la pesca en Galicia (1880-1936)*, Madrid, MAPA, 1996, pp. 302-319.

⁴⁴ Liderado por la especialización de la pesca en altura y la conservación del pescado en frío, véase FERNÁNDEZ PRIETO, Lourenzo: "Las transformaciones económicas", en DE JUANA, Jesús y PRADA, Julio (Coords.): *Historia contemporánea de Galicia*, Barcelona, Ariel, 2005, pp. 161-162.

⁴⁵ CUESTA, Josefina: *Los seguros sociales...*, pp. 222-223.

⁴⁶ Cifras obtenidas del *Boletín...*, número 1, (1929), p. 20 y número 12, (1931), p. 20.

Cuadro 8: Evolución del régimen de retiro obrero obligatorio en Galicia (en Ptas. corrientes)

| | Afiliación anual | | Afiliación total acumulada | Recaudación anual (Ptas.) | | Recaudación total acumulada (Ptas.) |
|------|-----------------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| | 1er grupo (< 45 años) | 2º grupo (> 45 años) | | 1er grupo (< 45 años) | 2º grupo (> 45 años) | |
| 1921 | 11.886 | 2.024 | 13.910 | 66.351,00 | 10.364,80 | 76.715,80 |
| 1922 | 9.721 | 1.605 | 25.236 | 367.191,07 | 74.455,03 | 518.361,90 |
| 1923 | 8.237 | 1.389 | 34.862 | 508.279,34 | 98.993,43 | 1.125.634,67 |
| 1924 | 12.478 | 1.175 | 48.515 | 605.492,45 | 115.713,13 | 1.846.840,25 |
| 1925 | 14.237 | 1.221 | 63.973 | 702.607,47 | 129.128,44 | 2.678.576,16 |
| 1926 | 14.874 | 1.430 | 80.277 | 782.508,77 | 134.270,59 | 3.595.355,52 |
| 1927 | 19.314 | 2.065 | 101.656 | 883.107,24 | 136.748,81 | 4.615.211,57 |
| 1928 | 23.143 | 2.254 | 127.053 | 1.077.787,52 | 150.843,90 | 5.843.842,99 |
| 1929 | 24.977 | 2.156 | 154.186 | 1.221.332,79 | 164.164,95 | 7.229.340,73 |
| 1930 | 31.727 | 2.645 | 188.558 | 1.255.829,49 | 154.443,31 | 8.639.613,53 |
| 1931 | 16.352 | 1.153 | 206.063 | 1.114.784,96 | 119.901,07 | 9.874.299,56 |
| 1932 | 15.992 | 1.450 | 223.505 | 1.169.802,62 | 121.061,95 | 11.165.164,13 |
| 1933 | 22.196 | 1.707 | 247.408 | 1.132.844,01 | 109.320,81 | 12.407.328,95 |
| 1934 | 18.177 | 1.533 | 267.118 | 1.184.382,07 | 112.657,05 | 13.704.368,07 |

Fuente: A partir de *Memorias...*, (1921-1934) y *Anales del INP* (1935-36).

tes en este terreno, hay que ser conscientes de que el porcentaje de población activa afiliada en Galicia en los años treinta sólo giraba en torno al 30%, una cifra bastante inferior a la media española (64%)⁴⁷. En términos de afiliación y cotización media por habitante los resultados son similares (cuadro 9). En este terreno, las regiones más ricas e industrializadas ocupaban los puestos de cabeza.

La expansión del retiro obrero escondía un grave desequilibrio desde el punto de vista provincial, ya que más del 80% de los nuevos afiliados pertenecían a las dos provincias atlánticas, A Coruña y Pontevedra, donde estaban situados los principales núcleos urbanos y la mayor parte de los trabajadores asalariados industriales. En estas ciudades los trabajadores, respaldados por las organizaciones obreras⁴⁸, dispo-

⁴⁷ Porcentaje de afiliados con respecto a la población activa total calculada por BEIRAS, Xosé M.: *Estructura y problemas de la población gallega*, A Coruña, 1970 y NICOLAU, Roser: "Población, salud...". Pero la tasa media de afiliación en España está inflada por el enorme peso relativo de los afiliados en Cataluña (el 21% del total de afiliados en España al retiro obrero entre 1921-1930).

⁴⁸ En muchas industrias y actividades terciarias de Ferrol, Vigo y A Coruña, principales centros urbanos del asociacionismo obrero en Galicia durante el periodo, el 50-60% de los trabajadores pertenecían a una asociación. Véase PEREIRA, Dionisio: "Proletariado e loita...", p. 133.

Cuadro 9: Resultados del retiro obrero en el primer decenio de funcionamiento (1921-30)

| Afiliación media por habitante (%) | Cotización media por afiliado (Ptas.) |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| País Vasco (32%) | País Vasco (303,33) |
| Cataluña-Baleares (26%) | Castilla León ^b (242,53) |
| Madrid (21%) | Asturias (122,53) |
| Andalucía (18%) | Cataluña-Baleares (118,02) |
| Aragón (18%) | Andalucía (117,44) |
| Comunidad Valenciana (17%) | Cantabria (90,46) |
| Madrid (88,67) | Media de España (16%) |
| | Comunidad Valenciana (81,40) |
| Canarias (15%) | Media de España (80,95) |
| Murcia ^a (15%) | |
| Cantabria (14%) | Extremadura (74,43) |
| Navarra (14%) | Castilla la Nueva (71,54) |
| Asturias (13%) | Navarra (64,30) |
| Castilla León ^b (12%) | Canarias (63,04) |
| Galicia (9%) | Aragón (57,59) |
| Extremadura (6%) | Murcia ^a (54,97) |
| Castilla La Mancha (4%) | Galicia (45,82) |

Fuente: A partir de los datos del *Anuario Español de Política Social* (1934-35), p. 1701 y GERMAN, Luis, LLOPIS, Enrique, MALUQUER DE MOTES, Jordi, y ZAPATA, Santiago [eds.]: *Historia económica...*, p. 565. ^a Incluye Albacete ^b incluye La Rioja. Notas: Los datos de población se han calculado a partir de la media de los censos de 1920 y 1930. Se ha preferido utilizar la población de hecho y no la población activa porque los datos regionales disponibles no incluyen a la población activa femenina, lo que introduciría un sesgo importante para los resultados.

nían de un mayor conocimiento de sus derechos, a la vez que un mejor acceso la información relacionada con la previsión social. Además, en el ámbito urbano la labor pedagógica e inspectora de la caja regional resultaba más activa y sencilla, lo que facilitaba la colaboración de los empresarios. No podemos olvidar tampoco que en las zonas costeras la caja regional encontró en los Pósitos Marítimos unos importantes colaboradores para la expansión del seguro entre los trabajadores del mar⁴⁹.

⁴⁹ En la Asamblea de Pósitos Marítimos celebrada en Ferrol en 1930 las asociaciones de pescadores de Galicia acordaron colaborar con la caja regional de previsión para afiliar al retiro obrero a los trabajadores del mar que pertenecieran a los Pósitos y organizar actos pedagógicos e informativos para extender la previsión entre los pescadores. "La Asamblea de Pósitos Marítimos", *Boletín...*, nº 7, (1930), p. 7.

Dentro de este sector, había alrededor de 11.801 trabajadores en condiciones de ser afiliados al retiro obrero en el año 1926, incluyendo al personal de tierra⁵⁰.

Por otro lado, resulta llamativo el elevado número de afiliados al régimen voluntario de mejoras en comparación con otras regiones del país⁵¹. Dentro de las diferentes modalidades que ofrecía este régimen, la mayor parte de los afiliados gallegos mostraron preferencia por la cotización voluntaria para mejorar la pensión en el momento del retiro⁵². Esta elección ponía en evidencia la necesidad que tenían los obreros de completar con su esfuerzo personal, a través de las cotizaciones voluntarias, las insuficientes pensiones que les ofrecía el seguro durante estos años. Para entender esta elevada afiliación al régimen de mejoras en Galicia, hay que tener en cuenta que muchas familias gallegas que vivían de un salario disfrutaban también de otros recursos complementarios. En unos casos, disponían de altos niveles de autoconsumo procedentes de actividades diversas (desde el cultivo de un pequeño huerto hasta la cría de ganado) y, en otros, contaban con remesas enviadas por familiares emigrados. Bajo estas circunstancias, cabe suponer que algunos trabajadores pudieran contar con pequeños ahorros para invertir en la mejora de sus futuras pensiones de retiro. El aumento de las imposiciones de las familias trabajadoras en las cajas de ahorro gallegas durante el periodo refuerza esta idea⁵³.

Tras la expansión de finales de los años veinte, el panorama económico se ensombreció, debido a los efectos tardíos de la gran depresión de 1929 sobre algunas de las industrias más importantes del tejido industrial gallego. En primer lugar, la crisis mundial agravó la situación de la industria conservera que también se había visto perjudicada por la escasez de capturas en los años anteriores⁵⁴. Dentro de esta coyuntura, se redujeron sus exportaciones y aumentaron los impagos por parte de sus principales compradores, los países latinoamericanos. En segundo lugar, los negocios relacionados con la emigración y el transporte marítimo también se vieron perjudicados por la crítica coyuntura internacional⁵⁵. Por último, la construcción naval sufría los efectos de los recortes aprobados por los gobiernos republicanos en el presupuesto militar⁵⁶. Estos mismos reajustes presupuestarios provocaron también la ralentización y posterior paralización de las obras de construcción del ferro-

⁵⁰ Datos obtenidos de la *Estadística de trabajadores del mar e industrias derivadas* realizada por el INP en la Asamblea celebrada en Vigo en 1926. CUESTA, Josefina: *Los seguros sociales...*, p. 321.

⁵¹ En 1930 el número de titulares de libretas abiertas en la caja gallega de previsión pertenecientes al régimen de mejoras voluntarias del retiro obrero ascendía a 430 con una recaudación acumulada en ese año de 42.140,96 Ptas. Esta cifra sólo era superada por las cajas de Asturias (150.310,28), Valladolid-Palencia (50.989,9) y Vizcaya (150.311,54). Según datos de CUESTA, Josefina: *Los seguros sociales...*, p. 265.

⁵² Dentro del régimen de mejoras, en 1932, la caja gallega recaudó 68.494,27 Ptas. en el apartado de «aumento de pensión», 27.654 Ptas. en la variedad de «capital-herencia» y sólo 1.818,84 Ptas. con el fin de «adelantar la edad de retiro». Datos obtenidos del *Boletín...*, nº 17, (1933), p. 16.

⁵³ MAIXÉ, Joan C. (Dir.), VILAR, Margarita y LINDOSO, Elvira: *El ahorro...*, cap. 2.

⁵⁴ Siguiendo el argumento de CARMONA, Xan y NADAL, Jordi: *El empeño...*, p. 146.

⁵⁵ CARMONA, Joam (2001): «Minifundio persistente e industrialización limitada», en GERMAN, Luis, LLOPIS, Enrique, MALUQUER DE MOTES, Jordi, y ZAPATA, Santiago (Eds.): *Historia económica regional de España siglos XIX y XX*, Barcelona, Crítica, 2001.

⁵⁶ Los efectos fueron graves, ya que el Astillero de Ferrol era la empresa en funcionamiento más importante de Galicia en este periodo, véase CARMONA, Xan y NADAL, Jordi: *El empeño...*, p. 172.

carril Zamora-Ourense–Coruña⁵⁷. Junto con este clima de inestabilidad económica, el personal de la caja regional se quejaba de la imposibilidad de actuar por parte de los servicios de inspección “debido a los continuos procesos electorales y a los cambios políticos”⁵⁸. Como consecuencia, la afiliación y recaudación del seguro obligatorio de vejez se frenó (cuadro 8).

La otra gran preocupación de la caja gallega durante este periodo fue la puesta en marcha del subsidio y posterior seguro de maternidad, de vital importancia para la región por el elevado porcentaje de mano de obra femenina en su industria. La caja gallega actuó de inmediato y concedió los primeros siete subsidios en los dos meses siguientes a su aprobación legal. Las beneficiarias fueron cuatro madres de A Coruña y tres de Pontevedra que trabajaban en industrias de distinto tipo (cuadro 10). Después de este rápido despegue inicial, el seguro progresó con lentitud en los siguientes años⁵⁹. Para los gestores de la caja gallega, el lento avance respondía a la elevada temporalidad del trabajo femenino, que dificultaba la continuidad de la cotización por parte del empresario. De igual forma, muchas obreras mostraban poco interés por cotizar al seguro, conscientes de que al final de la temporada de trabajo no iban a poder seguir pagando sus cotizaciones. Para vencer las reticencias se puso en marcha una intensa campaña de propaganda⁶⁰.

Cuadro 10: Primeros subsidios de maternidad concedidos en Galicia en 1923

| Nombre empresa | Domicilio | Industria | Nº de subsidios |
|---------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------|
| Novo y Sierra | Cesures (Pontevedra) | Molinería | 1 |
| Candeira y Estens. | Vigo (Pontevedra) | Aserradero de maderas | 1 |
| Explotación de trapos y metales | A Coruña | Trapería | 2 |
| Angel Senra | A Coruña | Fábrica de calzado | 1 |
| German Suárez Pumariega | A Coruña | Estampación hojalata | 1 |
| Vda. e Hijos de Segundo Gómez | Vigo (Pontevedra) | Fábrica de conservas | 1 |

Fuente: A partir de *Memorias...*, (1923), p. 31.

⁵⁷ Dentro de este contexto, “estallaron muchos conflictos sociales en Bouzas, Vigo, Cangas y Moaña que obligaban a mantener amarradas las flotas del sur de Galicia gran parte del tiempo. Aumentaron también las huelgas, los despidos y recortes de la semana laboral en la construcción y en la madera, caían los precios del vacuno y se cerraban algunas explotaciones mineras en Villaodrid y Lousame”, *Memorias...*, (1933), p. 6.

⁵⁸ *Memorias...*, (1931), p. 4.

⁵⁹ El número de patronos inscritos aumentó de 643 a finales de 1931 a 1.044 a finales de 1932. A su vez, la recaudación pasó de 21.705 Ptas. en el primer periodo a 41.553.75 en el segundo, *Memorias...*, (1933), p. 31.

⁶⁰ El presidente de la caja regional dio conferencias por las principales empresas gallegas y repartió folletos informativos sobre las ventajas que el seguro tenía para las trabajadoras, “La propaganda del Seguro de Maternidad en Galicia”, *Boletín...*, nº12, (1931), pp. 2-3.

Pero en general, al igual que en otras regiones, el subsidio de maternidad no fue bien acogido por gran parte de las trabajadoras gallegas, que mostraron una importante resistencia colectiva, sobre todo en la industria de la conserva⁶¹. El malestar acumulado estalló en enero de 1932, cuando más de cinco mil obreras conserveras de Vigo, Marín y A Coruña se declararon en huelga porque no aceptaban el descuento salarial previsto en la ley para abonar su cuota proporcional del seguro⁶². Tampoco estaban de acuerdo con la pérdida de sus derechos en caso de abandonar el mercado de trabajo tras el matrimonio⁶³. El conflicto se mantuvo en pie durante varios meses pero las trabajadoras acabaron firmando un convenio donde se comprometían a pagar la cotización obrera. En este acuerdo también aceptaron un descuento salarial semanal de 15 céntimos para completar la cuota de 1,85 Ptas. que se habían negado a abonar hasta entonces⁶⁴.

A pesar del marco de resistencia, la caja regional ocupaba una meritoria cuarta posición en el número de obreras afiliadas al subsidio en 1935 (51.734), tras las cajas de Cataluña-Baleares (232.187), Valencia (122.980) y Andalucía Occidental (109.849)⁶⁵. No obstante, al igual que ocurría con el retiro obrero, dentro de este seguro existía también un gran desequilibrio provincial. Como era de esperar, más del 95% de las obreras afiliadas pertenecían a las provincias del litoral, donde se localizaban las principales industrias con predominio de trabajo femenino⁶⁶. Atendiendo al tipo de actividad industrial, la mayor parte de las trabajadoras subsidiadas pertenecían al ramo de la alimentación (sobre todo la conserva), seguidas de lejos por el textil y la química. Las mayores demandas por parte de las obreras se concentraban en la asistencia de médicos y matronas a la hora del parto y en los servicios farmacéuticos durante el embarazo y el post-parto tanto para la madre como para el bebé.

Junto con la gestión de los seguros obligatorios de vejez y maternidad, la caja regional puso en marcha la implantación del seguro obligatorio de accidentes de trabajo gestado durante el periodo republicano. La nueva ley de 1932 suscitó un gran interés entre los trabajadores gallegos, ya que el problema de los accidentes laborales no era ajeno a la región⁶⁷. Sólo durante el bienio 1933-34 se produjeron en Galicia

⁶¹ *Informe sobre el Seguro de Maternidad en el primer año de su funcionamiento, 1º de Octubre de 1931-30 de Septiembre de 1932* (1933), Madrid, Publicaciones del INP. Esta huelga se ha de enmarcar dentro de unos años treinta caracterizados por una gran conflictividad obrera en muchos sectores productivos gallegos, BREY, Gerard: "La sociedad gallega...", p. 190.

⁶² "La cotización obrera en los seguros sociales. Opiniones de las representaciones obreras", *Boletín...*, nº 12, (1931), p. 10. Esta situación creaba un agravio comparativo frente al retiro obrero, donde se acordó que las cotizaciones serían pagadas por el empresario y el Estado mientras el salario de los trabajadores no mejorase.

⁶³ De igual forma, las trabajadoras solteras y viudas protestaban por tener que contribuir al seguro, dada su situación personal, "El seguro de maternidad y las solteras y viudas", *Boletín...*, nº 11, (1931), p. 5.

⁶⁴ *Informe sobre el Seguro de Maternidad en el primer año de su funcionamiento, 1º de Octubre de 1931-30 de Septiembre de 1932* (1933), Madrid, Publicaciones del INP.

⁶⁵ Datos regionales procedentes de CUESTA, Josefina: *Los seguros sociales...*, pp. 225-226.

⁶⁶ A este respecto conviene también tener presente que la ley vinculaba el seguro de maternidad al retiro obrero, pues para disfrutar del primer seguro las trabajadoras debían estar previamente inscritas en el segundo.

⁶⁷ "La nueva ley de accidentes de trabajo en la industria", *Boletín...*, nº 17, (1933), p. 7. La implantación de esta ley generó también movimientos huelguísticos entre los trabajadores del sector pesquero gallego. En particular, dentro de este movimiento reivindicativo, los trabajadores de Moaña, a los que se unieron poste-

Cuadro 11: Subsidios de maternidad concedidos en Galicia (1923-1930)

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Importe total |
|------|----------|------|---------|------------|---------------|
| 1923 | 4 | — | — | 3 | 350 |
| 1924 | 113 | — | 1 | 55 | 8.450 |
| 1925 | 145 | 4 | 4 | 91 | 12.200 |
| 1926 | 116 | 1 | 3 | 90 | 10.500 |
| 1927 | 122 | — | 2 | 120 | 12.200 |
| 1928 | 100 | 2 | 2 | 145 | 12.450 |
| 1929 | 117 | 1 | 5 | 258 | 19.050 |
| 1930 | 192 | 6 | 4 | 290 | 24.600 |

Fuente: A partir de *Memorias...*, (1921-1931).

un total de 92 accidentes laborales reconocidos⁶⁸. De ellos, 44 dieron lugar a indemnizaciones por muerte y los 48 restantes generaron pensiones de incapacidad absoluta o parcial. Los accidentes afectaron principalmente a las provincias más industrializadas, A Coruña (39) y Pontevedra (32). Un análisis similar por actividades industriales nos conduce al corazón del tejido industrial gallego: trabajo del hierro y metales, pesca y construcción. Destaca, por otro lado, el alto nivel de siniestralidad en la fábrica de tabacos de A Coruña. La principal característica de los asegurados por riesgo de accidentes en Galicia en los años treinta era su escasa preferencia por afiliarse a este seguro directamente a través de la caja nacional del INP. Así, de los 56.550 obreros gallegos afiliados al seguro de accidentes a finales de 1933, más del 80% estaban asegurados por medio de sociedades y mutualidades privadas que funcionaban en régimen de concierto con el INP⁶⁹.

Además de la administración de estos tres seguros obligatorios, la caja regional gallega asumió también otras actividades relacionadas con la previsión social que estaban coordinadas por el Estado. Destacan, por ejemplo, la administración de los seguros dotales infantiles, la organización de mutualidades escolares o la gestión de los Homenajes a la Vejez. En particular, la entidad gallega, igual que otras cajas colaboradoras situadas en las regiones costeras, mostraron una especial preocupación por la celebración de homenajes destinados a los trabajadores del mar de edad avanzada. Estos actos, que adquirieron mayor importancia desde 1926, estaban también apoyados, y en parte subvencionados, por el Ministerio de la Marina.

riormente los de otros pueblos cercanos como Chapela o Cangas, llegaron a estar parados casi un año entero para protestar en contra de la aplicación que los armadores hacían de esta ley, véase PEREIRA, Dionisio (Coord.): Vigo, A Nosa Terra, (1992), p. 170.

⁶⁸ Datos procedentes de *Memorias...*, (1934), apéndice.

⁶⁹ *Ibíd.*

4. Conclusiones

Hasta finales del siglo XIX, las medidas estatales para corregir las desigualdades sociales en España se limitaron a obras de carácter benéfico, a través de un reducido número de instituciones y con unos recursos financieros muy limitados. La beneficencia pública resultaba todavía más raquítica en regiones pobres como Galicia, donde sólo los principales núcleos urbanos disponían de algún establecimiento benéfico público, mientras la mayor parte de la población habitaba en el ámbito rural sin ningún amparo social por parte de las instituciones. La beneficencia tradicional, basada en la oferta de ropa, alimentos y asistencia médica, se revelaba cada vez más insuficiente a medida que el país avanzaba en su proceso de modernización y crecían las demandas sociales a través de las huelgas.

Ante la tardía respuesta estatal, los trabajadores pusieron en marcha movimientos asociativos (cooperativas, mutualidades...), con el fin de protegerse contra futuras contingencias o buscar ayuda para prosperar. Estas fórmulas más flexibles se adaptaban muy bien a la idiosincrasia de cada territorio, cualquiera que fuera su estructura económica y social. Como consecuencia, surgieron asociaciones de trabajadores por todo el país en el ámbito urbano y rural con fines muy diversos. Sólo en Galicia había más de 1.350 asociaciones no profesionales de trabajadores en 1916. Pero estas iniciativas no estaban al alcance de todos los trabajadores, ya que exigían una mínima capacidad de ahorro y conocimientos legales.

A principios del siglo XX, y ante la amenaza del conflicto social, el Estado comenzó a aplicar un nuevo concepto de la política social, más orientada hacia la previsión y el fomento del ahorro que hacia las acciones benéficas, aunque éstas últimas nunca llegaron a desaparecer. Las principales medidas se orientaron a cubrir las situaciones de riesgo que conducían a los trabajadores asalariados a la miseria económica (vejez, accidente, maternidad...). El giro político constituía un claro guiño a los trabajadores asalariados de los grandes centros urbanos fabriles, caldo de cultivo de la conflictividad social que tanto asustaba a los gobernantes. Las transformaciones en las políticas sociales llegaron a Galicia de la mano de la Caja Regional Gallega de Previsión, pero sus logros resultaron más modestos que en otras regiones. Con una estructura económica de base agraria y bajo porcentaje de población asalariada, la mayor parte de los trabajadores gallegos quedaron al margen de las incipientes políticas sociales. Durante este periodo, entre los pocos trabajadores beneficiados por el nuevo sistema de previsión y el reducido número de desamparados atendidos por los servicios benéficos de las principales ciudades de la región, encontramos una enorme capa de población trabajadora que al margen del paraguas cobertor del estado luchaba cada día por su supervivencia. La emigración, recurso histórico de la población gallega, se convirtió para muchos en la única vía posible para prosperar. Pero hasta para emigrar se necesitaba también disponer de unos pequeños ahorros o de tierras para hipotecar.

Estos resultados no significaron un fracaso para el poder político, ya que las medidas de previsión social aplicadas en los primeros años del siglo XX no nacieron como mecanismos correctores de las desigualdades económicas y sociales sino como amortiguadores del conflicto obrero candente en los principales centros industriales. Los insuficientes recursos destinados a las partidas sociales, el

desamparo estatal al trabajador rural y la correlación positiva entre la difusión de las políticas previsoras y el desarrollo industrial de las regiones corroboran ese resultado.

Recibido: 11 de junio de 2007

Aceptado: 10 de julio de 2007