

U N I V E R S I D A D D E G R A N A D A

FACULTAD DE DERECHO

LA CONFIGURACION DEL SISTEMA PUBLICO

DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA.

Trabajo para la obtención del
grado de Doctor, presentado por:
Cármén ALEMAN BRACHO, licenciada,
y dirigido por el Dr. D. Julio
Iglesias de Ussel.

Granada, diciembre 1989.

UNIVERSIDAD DE GRANADA

ACTA DEL GRADO DE DOCTOR EN _____

Curso de 19 89 a 19 90

Folio 11

Número 213

Reunido en el día de la fecha el Tribunal nombrado para el Grado de Doctor de D. ña M^o
Carmen Alemaniz el aspirante leyó un discurso sobre el siguiente
tema, que libremente había elegido: "La configuración del sis-
tema público de Servicios Sociales en España"

Terminada la lectura y contestadas las objeciones formuladas por los Jueces del Tribu-
nal, éste le calificó de Ato cum laude por unanimidad

Granada 16 de Diciembre de 19 89

EL PRESIDENTE,

José Blanes

EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL,

José Ríos Martínez

EL VOCAL,

[Firma]

EL VOCAL,

[Firma]

EL VOCAL,

[Firma]

FIRMA DEL GRADUANDO,

[Firma]

INVESTIDURA ...

En el día de la fecha se ha conferido a D. _____
_____ el Grado de Doctor en la Facultad de _____
conforme a lo prevenido en las disposiciones vigentes.

Granada _____ de _____ de 19 _____

EL DECANO,

CERTIFICO: Que el Acta que antecede concuerda con la del expediente del interesado remitida
a la Secretaría de la Universidad.

Granada _____ de _____ de 19 _____

El Catedrático Secretario,

V.º 3.º
EL DECANO,

I N D I C E

INTRODUCCION.-

CAPITULO 1.-

LA POLEMICA SOBRE LA POBREZA EN EL SIGLO XVI.

- 1.1.- Introducción.
- 1.2.- Del Socorro de los Pobres, de J.L. Vives 1525.
- 1.3.- Deliberación de la Causa de los Pobres, de Domingo de Soto, 1545.
- 1.4.- Fray Juan de Robles o Juan de Medina, 1545.
- 1.5.- Giginta y Las Casas de Misericordia.
- 1.6.- Los Albergues de Pobres de Pérez de Herrera.

CAPITULO 2.-

LA ACCION SOCIAL EN EL SIGLO XVII Y XVIII. LA POLITICA DE LA ILUSTRACION.

- 2.1.- Las Reformas del siglo XVII.
- 2.2.- Las causas de los problemas sociales en el XVII.
- 2.3.- De la caridad tradicional a la asistencia pública: La Ilustración.
- 2.4.- La fundación del Hospicio de san Fernando.
- 2.5.- Las Diputaciones de Barrio.
- 2.6.- Los Montepíos.

CAPITULO 3.-

DE LA ASISTENCIA SOCIAL HACIA LOS SERVICIOS SOCIALES.

EL SIGLO XIX.-

- 3.1.- Los orígenes de los servicios sociales. Del XVIII al XIX.
- 3.2.- La secularización de la asistencia: la beneficencia en el XIX.
- 3.3.- La Comisión de Reformas Sociales (1883). El reformismo de la Restauración.

CAPITULO 4.-

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL SIGLO XX.

- 4.1.- El Instituto de Reformas Sociales.
- 4.2.- El I.R.S. y la creación del Ministerio de Trabajo
- 4.3.- La Dictadura de Primo de Rivera y la disolución del I.R.S.
- 4.4.- Internacionalización y constitucionalización. La Segunda República.
- 4.5.- Los servicios sociales durante el franquismo.

CAPITULO 5.-

LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA CONSTITUCION DE 1978

- 5.1.- La transición y los servicios sociales.
- 5.2.- La Constitución y los servicios sociales.
- 5.3.- Los conceptos.
- 5.4.- La distribución de competencias.
- 5.5.- Marco institucional básico a nivel Central.

CAPITULO 6.-

LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCIA.

- 6.1.- El desarrollo estatutario.
- 6.2.- Estructura normativa: La ley de servicios sociales de 1988.
- 6.3.- Estructuración administrativa.
- 6.4.- Los servicios sociales ante la realidad andaluza.

CAPITULO 7.-

SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS.

- 7.1.- Para la infancia.
- 7.2.- Para la juventud.
- 7.3.- Para la tercera edad.
- 7.4.- Para la mujer.
- 7.5.- Para minusválidos.
- 7.6.- Para los gitanos.
- 7.7.- Para toxicómanos.
- 7.8.- Para delincuencia.
- 7.9.- Para emigrantes.

CONCLUSIONES.-

BIBLIOGRAFIA CITADA.-

NOTA PREVIA

Me corresponde dar constancia de mi agradecimiento por las ayudas recibidas y que han hecho posible la realización de este trabajo. Soy consciente de la deuda que tengo contraída con numerosas personas, a las que mi reconocimiento no sera suficiente para corresponder a su generosidad.

Ante todo a la Facultad de Derecho de Granada, donde me forme. A la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Granada, por el estímulo y colaboración que he encontrado por parte de los profesores y de los alumnos.

He recibido siempre una ayuda eficaz en las distintas bibliotecas que he utilizado, facilitándome mi tarea. Debo mencionar especialmente a la Biblioteca Nacional, a la del Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales, ambas de Madrid. También a la Biblioteca de la Facultad de Teología de Cartuja (Granada). Pero, sobre todo, al personal de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de Granada -en especial, la persona de su Directora-. Ha mos'rado no solo su profesionalidad y eficacia, sino también una generosidad y un afecto excepcional.

Mi gratitud también al personal de organismos públicos - en especial, la Dirección General de Acción Social, de Madrid y el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, en Sevilla y Granada- e instituciones como Cáritas o la Cruz Roja, que me han proporcionado numerosas informaciones y documentación necesaria para el trabajo.

Pero sobre todo quiero destacar la decisiva influencia y apoyo recibido de los Departamentos de Ciencia Política, el de Sociología de la Universidad de Granada y, en particular, del Director de mi Tesis. Guardo una profunda y sincera gratitud por numerosas razones. Sin embargo no me parece necesario desvelar aquí, los nombres de las personas que tengo en mente.

Para terminar, espero se me permita hacer una excepción y mencionar a Javier y Enrique, a quienes dedico el presente trabajo.

I N T R O D U C C I O N

Como dos caras de la misma moneda, en la historia de la humanidad la pobreza siempre ha coexistido con las medidas destinadas a hacer frente -de manera parcial o global- a esa situación de pobreza y necesidad.

El individuo y los grupos nunca han sido indiferentes por completo ante quienes viven muy por debajo de las condiciones en que se encuentra la mayoría de la población. Probablemente, tampoco de quienes se encuentren en una situación muy favorecida. Ambas situaciones -la pobreza o la opulencia- generan siempre juicios de valor, aspiraciones sociales o frustraciones individuales y, sobre todo en lo que nos interesa sobre la pobreza, creencias sobre las causas, consecuencias, formas de atenuar sus efectos nocivos y responsables de adoptar las medidas pertinentes.

De hecho, a lo largo de la historia, la pobreza ha suscitado reacciones contradictorias. Incluso dentro de una misma época, los diversos sectores sociales pueden, unos, atribuirle juicios positivos y negativos otros. De fuente de todas las esperanzas a núcleo de todos los peligros, pasando por todas las posturas intermedias, la pobreza y la necesidad ha suscitado -y suscita- siempre reacciones importantes. Tanto sus causas como sus consecuencias, han sido vistas de esa forma ambivalente, en ocasiones simultáneamente, pero por distintos sectores sociales.

Donde unos pueden ver como causas la depravación de costumbres, la negativa a esforzarse, la vagancia etc., otros sectores pueden atribuir la pobreza al bloqueo de

posibilidades de desarrollo por las coacciones de los privilegiados. Y lo mismo puede decirse en lo que se refiere a las consecuencias de esa situación de pobreza y necesidad. Unos pueden ver en ella la esperanza de cambio global de la sociedad y, otros, a los sectores más reacios a cualquier cambio o transformación. Esta diversidad de enfoques es perceptible, incluso, en el refranero español (Martínez Kleiser 1953 pag. 464). Son muy numerosos los referidos a pobres, mendigos o vagabundos, pero también muy contradictorios en los juicios o mensajes que contienen; sobre todo los que tratan de los pobres.

En España la pobreza y la necesidad ha sido siempre un mal muy extendido; desde luego casi siempre más numerosa que la existente en otros países limítrofes. La presencia de esta situación e incluso su consideración como problema, ha sido una constante permanente en nuestra historia. Incluso no ya como realidad sino la propia ficción literaria ha alimentado en la conciencia colectiva la permanencia de este problema. La literatura picaresca, al hacer de la descripción de las aventuras de los sectores marginados el núcleo de su temática, ha avivado la presencia de la pobreza y necesidad en sectores que no la sufren. Ese singular testimonio del orden social, con una fuerte carga crítica, se convierte así en vehículo informativo de sus condiciones de vida al resto de los ciudadanos.

Pero la literatura picaresca aunque tome como elemento básico la situación de pobreza o marginación, no por ello es la única que presta atención al tema. La

presencia de la pobreza es continua en todas las literaturas del mundo. Precisamente en la literatura del Siglo de Oro -empezando por el propio Cervantes y por Lope de Vega-, como la del Romanticismo, se encuentran innumerables testimonios de la pobreza, limosna, caridad y necesidades sociales de todo tipo. E igual ocurre con la pintura, donde se han recogido -piénsese por ejemplo en Velázquez, Murillo o Goya- las imágenes de la pobreza y miseria, con tanta frecuencia casi como la riqueza y la opulencia.

La permanente presencia de la pobreza en la vida cotidiana de las sociedades, ha sido además alimentada por las creencias religiosas y políticas, las leyes y costumbres sociales. Piénsese que existe una larga tradición jurídica -en España y otros países europeos- regulando los derechos, actividades y sanciones de los necesitados. La Novísima Recopilación, por ejemplo, recoge en su libro VII, 26 leyes dedicadas a "socorro y recogimiento de los pobres". En particular, las leyes de vagos en nuestro país (Pérez Estevez 1976) han afectado a la suerte y posibilidades de gran número de personas en nuestra historia.

Incluso desde el punto de vista político, la carencia de bienes o recursos -generalmente de bienes inmuebles- fue durante casi todo el XIX un factor excluyente del derecho al voto. La pobreza era entonces condición excluyente de la actividad política. Igualmente la legislación española ha regulado, desde hace varios siglos, la posibilidad de pleitear gratuitamente quien

carezca de medios; y a ello se le ha llamado el "beneficio" de pobreza, como si en tal situación de carencia pueda aplicarse el "beneficio".

La legislación, en efecto, ha prestado atención casi continuada a las situaciones de pobreza o necesidad. Y ello tanto para regular las actividades de beneficencia o ayuda, como para imponer la represión y sanciones por las manifestaciones externas de esa pobreza: la mendicidad. La existencia de normativa jurídica, con denominaciones tan singulares como pobres "de solemnidad" -quienes son oficialmente reconocidos como tales-, o pobres "vergonzantes" -según el Diccionario de Autoridades de la Real Academia: personas que por su calidad y obligaciones no pueden pedir limosna de puerta en puerta y lo hacen de modo que sea con el mayor secreto posible-, denota la compleja variedad, causas y consecuencias de la situación de pobreza en España. Una pobreza, la vergonzante, sobre la que existe abundante literatura y que ya en *Las Partidas* se recomienda que se le preste una atención especial a quien se encuentre en dicha situación (López Alonso 1986 pág. 77), algo que encontraremos de nuevo en el XVI.

Pero si antes señalábamos que la pobreza había sido abundante en nuestro país, ahora debemos constatar que la abundancia es antes que nada terminológica. Por ejemplo, cerca de una treintena de vocablos enumera Pérez Estevez (1976 pág. 55-56) como empleados para referirse a las situaciones próximas a la vagancia: vagabundos o vagamundos, holgazanes, tunos, rufianes, bellacos, desharrapados, desarraigados, etc. Una variedad

terminológica que traduce la diversidad de situaciones encuadradas por sus carencias. La pobreza material involuntaria, la voluntaria, la colectiva, los falsos pobres, todos ellos estudiados en profundidad, así como en sus plurales causas, por López Alonso (1986) para la edad media, constituyen una muestra de la variedad de situaciones de necesidad englobadas en el término de pobreza.

La base de la noción de pobre es la idea de carencia. La escasez, necesidad y la carencia es el fundamento del concepto de pobreza. Ahora bien, como resalta Maza Zorrilla, esta carencia no implica necesariamente una visión negativa del individuo: "Muchas veces es todo lo contrario porque hay que distinguir, como punto de partida, la pobreza legítima, reconocida y asumida por las autoridades e, incluso, reverenciada en ciertas épocas por la sociedad, de la pobreza ilegítima, viciosa, perseguida y atacada por los poderes públicos y sectores sociales privilegiados" (1987 pág. 14). La primera modalidad de pobreza puede ser sobrevenida por cualquier circunstancia enfermedad, viudedad, orfandad, etc.; la otra, la ilegítima, era objeto de reproches y se asociaba a la vagancia.

El término mendigo tiene en común con el de pobre, primero, la idea de carencia. Pero se diferencia del anterior porque connota una dimensión dinámica, de actividad. Pobre y mendigo constituyen las dos caras de la misma realidad; el pobre es la cara pasiva y el mendigo la cara activa. Mendigo no es sólo quien carece, sino quien a

causa de ello pide limosna o ayuda; quien mendiga para poner término a esa situación de carencia o, al menos, para hacer frente a la misma. Como define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, mendigo es: "Persona que habitualmente pide limosna".

Sin embargo, entre pobre y mendigo existe otra analogía, que los diferencia de la situación del vagabundo. Ambos, pobre y mendigo: "Se hallan insertos en la sociedad, integrados en ella, amenazados por la indigencia o atrapados por completo, pero siempre dentro de la sociedad organizada. Distinto es el caso del vagabundo, prototipo de la marginación social" (Maza Zorrilla 1987 pág. 16). Pero la mendicidad constituye de por sí una divisoria social; no es la pobreza sino el pedir limosna lo que conlleva la deshonra. Ya en *Las Partidas* se establece que no puede ser caballero quien haya de mendigar para subsistir (cit en López Alonso 1986 pág. 333).

El término *vagabundo*, por el contrario, lleva adscrito connotaciones negativas; no se define tanto por sus carencias como por su marginalidad respecto a la sociedad establecida: "Para los poderes públicos tales individuos son merecedores de una minuciosa normativa legal de tintes represivos por haber traspasado la barrera formal que los acerca al delito, a la transgresión y a la punidad. El vagabundo no es sólo el hombre errante, sin cadenas ni ataduras sociales, sino el hombre sin escrúpulos, descreído y libertino" (Maza Zorrilla 1987 pag 16; vease también Jiménez Salas 1958 cap 1).

El vagabundo por consiguiente concentra recelos, rechazos y temores que no siempre la pobreza o la mendicidad -o al menos no en todas sus modalidades- han provocado. La figura más próxima al vagabundo es la del pícaro, que surge precisamente en la edad media. El pícaro: "es un excluido que, viéndose rechazado por la colectividad, se convierte en disidente" (Cavillac 1979 pág. 54). El vagabundo es contemplado como perturbador mientras que el pobre, en numerosas ocasiones, es contemplado con una óptica positiva. Por una parte al privilegiar en la consideración de la pobreza, las causas que lo originan más que la propia situación de carencia. La enfermedad, la orfandad, la viudedad o la ancianidad, como causa de pobreza siempre han suscitado respeto, consideración, atención e incitado a la ayuda.

Pero las interpretaciones positivas de la pobreza no provienen únicamente del conocimiento, y la reacción emotiva, de algunas causas concretas que la originan. Existen también otros fundamentos más firmes, más de base. Se encuentran estos en el influjo religioso. La religión, y en particular el cristianismo, ha moldeado las mentalidades ante el fenómeno de la pobreza, condicionando los juicios sobre ella durante siglos. A menudo privilegiando la pobreza voluntaria respecto a las situaciones de bienestar e incluso elaborando una dura crítica de la riqueza. La parábola del mendigo Lázaro y el rico Epulón, constituye un elocuente testimonio de esta descripción negativa de la riqueza, en especial de sus consecuencias espirituales.

El cristianismo, al igual que otras religiones, ha construido un mensaje en favor de la pobreza. La idea de la hermandad entre los seres humanos, es uno de los fundamentos de la consideración positiva de la pobreza y su obligatoriedad. En el Evangelio se encuentra desarrollado, en numerosas ocasiones, este espíritu ante la riqueza, pero tal vez sea en las bienaventuranzas del Sermón de la Montaña donde adquiere su máxima expresión esta exaltación de la pobreza, de la caridad y la fraternidad. La riqueza además, no sólo se presenta con rasgos negativos, sino que asumir la pobreza voluntaria es uno de los más encomiables comportamientos cristianos; la afirmación que "de los pobres es el reino de los cielos" se repite en distintas ocasiones en el Evangelio.

El abandono voluntario de la riqueza y la limosna constituyen manifestaciones obligadas de la fraternidad cristianas, hasta el punto que las señas de identidad en el juicio final vienen dadas, precisamente, por la limosna. En el Evangelio de San Mateo se expresa que: "Tuve hambre, y me dieron de comer; tuve sed y me dieron de beber; anduve como forastero y me dieron alojamiento. Me faltó ropa y me la dieron; estuve enfermo y me visitaron; estuve en la cárcel y vinieron a verme. Cualquier cosa que hicieron por uno de éstos mis hermanos, por humilde que sea, por mí mismo lo hicieron" (En cap 7 de Jiménez Salas 1958 se encuentran las referencias al Antiguo y Nuevo Testamento, clasificadas temáticamente: limosnas, caridad, pobres etc., donde nos remitimos).

El cristianismo ha difundido un mensaje destacando esa actitud ante la pobreza y la Iglesia fue, en sus primeros tiempos, muy precavida ante cualquier manifestación de riqueza de sus miembros o de la propia institución. Y ello aunque no pueda decirse que Jesucristo fuera descrito en los Evangelios como pobre; más bien como lo que hoy llamamos clase media: "Trabajó en su oficio de artesano, cumplió el precepto del Génesis, pues comió el pan con el sudor de su frente, pero nunca, ni aún en los tiempos de predicación, cuando no tenía donde reclinar la cabeza, alargó su mano mendigando una limosna" (Jimenez Salas 1958 pág 8).

Precisamente el énfasis de la Iglesia ante la pobreza ha originado importantes dinámicas. A partir de finales del siglo XII, con la fundación de órdenes mendicantes -Dominicos y Franciscanos, principalmente-, se recupera la espiritualidad de la pobreza evangélica (Riezu Martinez, 1989). Pero que simultáneamente se produzcan movimientos heréticos por la pobreza, es una manifestación de la relevancia que adquiere el tema.

A fines del XII, se difunden, en efecto, ideas y movimientos religiosos contrarios a la riqueza eclesiástica y reivindicando la vuelta a la asusteridad de los orígenes. En la Edad media, precisamente, los cátaros, los albigenses y los valdenses, tienen en común el rechazo de la riqueza eclesiástica y la crítica de una organización que en la doctrina es cristiana, pero lo niega en la práctica. Sus censuras no se dirigen a los dogmas ni a las enseñanzas teológicas, sino a los modos de interpretar y aplicar unos

principios que no quieren verlos convertidos en meras palabras. Se atribuían el derecho de predicar porque eran pobres y lo negaban a obispos y jerarquias eclesiásticas porque tenían bienes.

Esta reivindicación de la pobreza y la austeridad se ha producido tanto desde la heterodoxia como desde la ortodoxia. La fundación de centros monásticos y ordenes religiosas basadas en la pobreza e imponiendo como regla el vivir exclusivamente de la limosna, son muestras de esa atención a la pobreza. En realidad, toda la espiritualidad de la Edad Media se encuentra influenciada por la reflexión sobre la pobreza. La vida de pobreza predicada por San Francisco de Asís significa además una espiritualización que -contra los movimientos heterodoxos mencionados- no ponía en peligro el orden medieval. No se trata de alterar el orden establecido sino sublimarlo y atenuar sus aspectos más duros mediante la obligación de la limosna.

La sensibilidad religiosa ante la pobreza se acrecienta durante la edad media, tal vez como consecuencia de la aparición de movimientos heterodoxos, como los mencionados. Pero en todo caso, entre el XV y XVI, surgen numerosas órdenes religiosas dedicadas a los pobres -de San José de Calasanz, a la enseñanza; de San Juan de Dios a los enfermos-, fundaciones de caridad, congregaciones y hermandades religiosas (un listado puede verse en Jimenez Salas 1958, 2 parte).

Por supuesto esa sensibilidad no fue exclusivamente religiosa; las investigaciones del equipo de

Riu sobre Cataluña prueban el importante papel de los donativos a pobres en testamentos, de la caridad privada y de la beneficencia impulsada por particulares (Riu 1980 y 1982). Pero aún en la promovida directamente por particulares, no puede descartarse el fuerte influjo que en ella tuvo la motivación religiosas, al menos en la España medieval. La fundación de hospitales, en gran parte vinculados al camino de Santiago, se convierte en un hecho frecuente; pero no sólo en dicho ámbito geográfico. En Córdoba se conocen treinta hospitales, fundados en el siglo XIV y XV en su mayor parte (López Alonso 1986 pag. 449; también Felez 1979 y García Guerra 1978).

Pero el caso más relevante de actuación religiosa tal vez fuera el de Vicente de Paúl, de origen español, definido por un experto como: "Hoy, después de más de 400 años su nombre sigue siendo mencionado -al margen de su significación religiosa- como uno de los precusores de la ayuda social organizada. Supo conciliar las motivaciones religiosas de la acción con la eficacia organizada" (Ander-Egg 1985 pág 110). Organizó los hospitales para peregrinos, artesanos pobres y jóvenes abandonados; asilos para ancianos; hospicios para niños mediante la Obra de Niños Expósitos; fundó las Asociaciones o Cofradías de la Caridad, etc.

En la edad media, en efecto, la limosna desempeña un papel no solo amortiguador de necesidades, sino un elemento básico de la estructura jerárquica. La limosna se convierte en instrumento de vinculación de los de abajo con los de arriba. Por eso precisamente no surge una condena

eclesiástica de la riqueza. Aparece por el contrario una defensa de los mercaderes, como parte imprescindible de la ciudad, postura por ejemplo muy clara, a principios del XV, en el fraile catalán Eiximenis. Sin mercaderes, escribe, las comunidades caen, los príncipes se vuelven tiranos, los jóvenes se pierden y los pobres se empobrecen (cit en Cavillac 1979 pág. 57).

En esta época, y para Eiximenis en particular, las riquezas de por sí no son malas, ni constituye pecado buscarlas y alcanzarlas (una excelente síntesis de su obra puede verse en Cervera Vera 1989). Lo que hace falta es ganarlas sin perjuicios de otras personas y, sobre todo, hacer un uso conveniente de esos bienes incluyendo la práctica de la limosna. Las protestas contra la riqueza no son sin embargo generalizadas durante la edad media. Esa crítica: "No va sino contra los ricos tradicionales, anquilosados en sus privilegios, y no contra los que de nuevo y con su esfuerzo y riesgo adquirirían grandes riquezas, esto es, no va contra los burgueses de la nueva sociedad precapitalista" (Maravall 1983 pag. 381).

Precisamente en esta fase de nuestro pasado, durante la edad media, se están fraguando los debates que constituyen el antecedente doctrinal de los servicios sociales. El debate sobre la riqueza y sus límites; el pensamiento sobre la limosna - tratada ampliamente por Santo Tomás de Aquino, quien considera que Dios otorga la abundancia a algunos para que tengan la oportunidad de practicar la virtud-; la aparición de movimientos religiosos en favor de la pobreza y los pobres, etc (Farré

1977). Todo ello dará lugar al importante debate sobre la pobreza que, con claros fundamentos religiosos, se producirá durante el siglo XVI.

En la edad media se acentúa la preocupación por la pobreza y pierde fuerza la concepción tradicional que la contemplaba como un instrumento para el ejercicio de la resignación-caridad, sin pretender eliminarla. Frente a ello, en el siglo XV, la visión del problemas es otra. Proliferan las revueltas sociales e, incluso, mas de una guerra del XV y del XVI fue en realidad, según Maravall, un movimiento de protesta. Y es que está naciendo una nueva concepción de la pobreza considerada como un defecto de un sistema social que es obra humana: "Los males y dolores de los pobres no son una pieza necesaria y moralizadora en el orden providencial del mundo. Son irritantes desgracias producidas por el mal gobierno de los hombres" (Maravall 1972 vol 2, pag 239). La nueva actitud se orienta hacia considerar posible corregir las situaciones de pobreza y comenzar a vislumbrar que, en ello, alguna responsabilidad en el remedio le corresponde a los poderes públicos.

Junto a los movimientos sociales surge, en efecto, una visión reformista y renovadora de la sociedad. Cuando esta apareciendo la economía monetaria: "El cristianismo renueva sus propios tesoros, con la reafirmación de la humildad y pobreza evangélicas (...). El espíritu de pobreza y fraternidad prendió y consoló al pueblo bajo. Un hondo sentido social anima todos estos movimientos. La visión de un derecho natural, primario e igualitario, surge por doquier. Una consideración de la sociedad "desde

abajo", se inicia tímidamente" (Gómez Arboleya 1957 pag. 86). El pobre, es considerado imagen de Dios en la tierra, por lo que hay que cuidar los comportamientos para con él. Los Reyes Católicos haran de la protección al pobre materia administrativa. La Pragmática para Corregidores ordena a los que gobiernan a los pueblos que investiguen: "Si ay personas poderosas que fagan agravio a los pobres" y ordenan que en el reparto de cargas "den orden que los pobres no sean más fatigados que los ricos" (Maravall 1972 vol 2, pag 241; y López Alonso 1986 pág. 259).

Por supuesto que el planteamiento difiere sustancialmente del actual. Pero lo importante es que en esta época se sientan la bases de un desarrollo histórico que llega hasta nuestros días: "Durante la Edad Media el concepto de aistencia social se desconoció en absoluto; predominaba exclusivamente la beneficencia privada. La caridad, virtud cristiana, era practicada por los mejores -dice Rumeu-, pero con un carácter individual. Cada hombre en particular tenía el deber como cristiano de socorrer a su prójimo menesteroso; pero estos mismos hombres reunidos no se creían en la propia obligación; el Estado no reconocía a ningún menesteroso el derecho de pedirle socorro en sus males supremos. Los desvalidos acudían al altar; no era de la incumbencia del trono el consolarlos. Cada cual hacía el bien siguiendo sus inspiraciones individuales; fundábanse obras pías con este o con aquel objeto por los reyes; pero como cristianos, no como jefes del Estado" (Rumeu de Armas 1981 pag. 166; vease tambien López Alonso 1986 pag. 478-487 para una sintesis de la

evolución de las formas de asistencia hasta la edad media).

La atención a las necesidades de los pobres aparece, pues, bien con carácter individual, con un fuerte componente religioso en ocasiones, o bien con un carácter institucional por parte sobre todo de la Iglesia que inicia la creación de centros de asistencia a enfermos, impedidos etc. Precisamente por ello la evolución ulterior desde la Edad Media, estará marcada por estos orígenes de la asistencia social: "Cuando las circunstancias históricas debilitaron el poder de los antiguos señores feudales y de la Iglesia medieval, redistribuyeron la riqueza y el poder y generaron una nueva sociedad industrial, originaron también una redistribución de la responsabilidad en la esfera de la caridad" (Ross 1970 pag.236). La evolución posterior a la edad Media seguirá una doble dirección; por una parte la progresiva decadencia de las actuaciones individuales y, por otra, el progresivo protagonismo de la actuación estatal en detrimento de la Iglesia.

En las páginas que siguen vamos a analizar alguno de los más significativos pasos en esa doble dirección, que no se recorre sin tropiezos, tensiones, estancamientos y marchas atrás. Su conocimiento dota a los actuales servicios sociales, no sólo de una cierta raigambre histórica. También algo que parece más importante: constatar el relativismo histórico de las modalidades concretas de servicios sociales. Las formas actuales no son sino un tipo más, entre los que ha conocido nuestra historia, para hacer frente al secular problema de las necesidades. Qué futuro

le espera a las formas actualmente en vigor, es algo que sólo ese porvenir habrá de despejar.

Pero sería un error interpretar que estamos en presencia de una historia lineal. Se trata, por el contrario, de una evolución irregular, con retrocesos, y que aquí solo abordaremos en lo que se relaciona con el objeto de nuestro estudio: el proceso que conduce a que el Estado asuma la cobertura de las necesidades sociales. Ni en el pasado, ni en la actualidad, la atención a las necesidades de los individuos han corrido a cargo, en su totalidad, del Estado.

Hemos hecho ya, por ejemplo, algunas referencias al importante papel desempeñado, históricamente, por la Iglesia. De hecho la historia de la asistencia social no puede escribirse sin atender a lo realizado por el impulso de esta Institución. Que nosotros no estudiemos aquí la aportación de la Iglesia -salvo en sus puntos de contacto con la evolución civil, que es lo que nos ocupa-, no es por minusvalorar su importancia. Se debe a que, en gran parte, sus aportaciones han sido ya investigadas; y lo mismo ocurre con la evolución de la legislación inglesa, verdadera impulsora de este terreno (Moix Martínez 1980; Villota 1973; Friedlander 1989; Ander Egg 1985).

Los estudios sobre el catolicismo social en España son notables y abundantes. En la actualidad, además, se percibe una revisión de las interpretaciones precedentes, reivindicando la aportación católica a la superación de la cuestión social. La obra de J. Andrés Gallego (1984) constituye un buen ejemplo y sostiene, en este sentido, el

carácter católico de la mayoría de las sociedades de socorros mutuos. No obstante, son los estudios de Jiménez Salas y, en particular, su inventario de la beneficencia eclesiástica en la historia de España (1972), los que ofrecen datos más contundentes de su importante protagonismo en este terreno. Y, por otra parte, desde el punto de vista doctrinal la Iglesia ha prestado gran relevancia a la preocupación social, con grandes avances a partir del Concilio Vaticano II (un estudio sistemático clásico sobre la posición de la Iglesia ante la cuestión social puede verse en: Gestel 1959).

En realidad, el rasgo característico de la atención a las necesidades sociales es, precisamente, la pluralidad; hoy y también en el pasado. Siempre han coexistido modalidades muy diversas de hacer frente a esas necesidades, y no sólo han intervenido la Iglesia y el Estado. Estas dos instituciones han tenido el protagonismo, pero no la exclusividad.

Otras modalidades han atendido también a las necesidades sociales. Por una parte, sistemas privados aislados, conocidos como sistemas espontáneos de ayuda, realizados por familia, amigos o vecinos, que siendo la forma más antigua no por ello ha desaparecido. E incluso con la crisis económica los Estados incentivan la atención domiciliaria de las necesidades. La obligación legal de prestación de alimentos entre parientes, establecida desde antiguo en el derecho civil, la manifestación jurídica de este sistema.

Junto a estas modalidades aisladas, existen igualmente organizaciones privadas de acción social. Se trata de asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro. Las modalidades que pueden revestir son múltiples, como por ejemplo Fundaciones, legados o patronatos, así como organizaciones no gubernamentales. También estas organizaciones voluntarias han tenido siempre relevancia -y siguen teniéndola- en la prestación de atenciones sociales. Estas entidades vienen siendo consideradas como colaboradoras de los poderes públicos, recibiendo ayudas estatales en forma de subvenciones o desgravaciones fiscales.

Otros sistemas han sido menos difundidos en España que en otros países. Nos referimos a los sistemas comerciales. Consiste en una modalidad de asistencia que se presta mediante organizaciones privadas y empresas de servicios, pero con fin lucrativo. Se trata de un sistema frecuente en la cobertura de determinados servicios -por ejemplo, en Residencias de ancianos-, pero que no debe descartarse que incrementen su frecuencia en el futuro.

De todas estas modalidades de asistencia que hemos mencionado, nuestra atención se centrará en el proceso de articulación de la respuesta del Estado a las necesidades sociales. Precisamente, el examen de la evolución histórica es el objeto de la primera parte de nuestro estudio. Nos fijaremos para ello en los acontecimientos, influencias doctrinales e innovaciones prácticas o materiales que, en cada fase, han sido más decisivas para generar la respuesta pública a las necesidades sociales. No se trata de hacer la

historia, sino de emplear esa historia para asentar la respuesta pública actual en sus fundamentos y orígenes.

Pero no se crea que las fases en que se puede esquematizar la evolución histórica, estan separadas por barreras rígidas. Las fases son sucesivas, pero una etapa no elimina por completo a la anterior. Es algo menos radical, más flexible. Por eso cuando se emplea la secuencia histórica -Caridad; Beneficencia pública; asistencia social; Seguros y seguridad social; y Bienestar social y servicios sociales- hay que contemplarlas atemperando su exclusivismo. En muchas ocasiones son más profundas las diferencias de filosofías, de pensamientos o de ideologías que las condicionan, que las propias prácticas.

La segunda parte del trabajo consiste en el estudio de la situación actual de los servicios sociales, una vez superado el régimen de Franco y la transición política. Aquí el objeto de nuestra atención sera cómo se configura el sistema público de servicios sociales desde la Constitución española de 1978. Las innovaciones legales que introduce y las dinámicas que desencadena, aceleran y profundizan la intervención estatal en la respuesta a las necesidades. Los servicios sociales se convierten ya en un sector más del bienestar social, junto a otros sectores como la sanidad, la educación o la seguridad social. Cuentan con normativa propia, con un ámbito de actuación diferenciado, prestaciones específicas, estructuras y equipamientos propios, con financiación pública, y por ello

los servicios sociales quedan ya fundamentados como un sistema público.

La tercera parte examina la estructuración de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma Andaluza, teniendo presente los aspectos estatutarios, legales, administrativos y de organización. Además nos ocupamos del desarrollo de las distintas áreas de servicios sociales, partiendo de las enumeradas en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

El trabajo finaliza con unas conclusiones y las referencias bibliográficas citadas en la elaboración de la investigación.

C A P I T U L O P R I M E R O

= = = = = = = = = =

LA POLEMICA SOBRE LA POBREZA EN EL SIGLO XVI

1.1.- EL CONTEXTO DEL DEBATE

Situar los orígenes del intenso debate sobre la pobreza que, con protagonismo relevante, se va a producir en España desde el siglo XVI, no es resultado de una opción arbitraria, ni de una mera preferencia personal. Ni siquiera la aparición en dicho siglo de los principales artífices de la polémica es razón suficiente.

En realidad, centrar el origen de la polémica en el XVI y el análisis de las principales aportaciones de sus protagonistas lo que nos muestra es la importancia de los cambios que se producen en España en esta centuria. Unos cambios que van a ser los que, como consecuencia, motiven la reflexión a destacados clérigos, médicos y reformadores -a los que de inmediato debemos dedicarnos- y a los propios dirigentes de la Monarquía.

La preocupación por la asistencia a los necesitados y, en definitiva, por la pobreza o necesidad, responde a los cambios que en España se están produciendo. Y es resultado -aunque parezca sorprendente- del desarrollo económico y la prosperidad de los Reinos de Castilla en el siglo XVI, en especial en su primera mitad. La llegada de los metales preciosos de las Indias y el auge del comercio americano, iban a provocar un profundo efecto interno en España: el florecimiento de la economía española, tanto en el comercio como en la agricultura y la industria.

Se trata de un momento de esplendor para la economía española que va a generar también intensos movimientos migratorios internos (vease sobre estos aspectos Vicens Vives 1974 cap. 24 a 26). La emigración hacia América, el desplazamiento de población del campo hacia las grandes ciudades y la entrada de población extranjera -atraída por el auge económico y la expulsión de los judíos y moriscos-, convierte a España, simultáneamente a su esplendor, en núcleo de grandes problemas sociales. Los pobres auténticos o fingidos, los peregrinos reales o ficticios, desarraigados, se incrementan en número precisamente como consecuencia de la propia posterioridad. Se trata de la otra cara de ese mismo desarrollo.

Esa prosperidad fue además de duración breve, como el propio Vicens Vives recuerda. Habla precisamente del "meteorito burgués del siglo XVI" (1974 pag. 308), para subrayar el reducido período de tiempo que se mantuvo esa prosperidad. Alrededor de medio siglo. Hasta 1550, que es cuando se produce la ruina de los artesanos e industriales castellanos, incapaces de resistir a la competencia extranjera, afectados en menor medida por el alza de precios.

La concentración urbana y la población extranjera atraída por la prosperidad, agudizan la repercusión de los problemas de la asistencia, cuando la crisis económica se presenta. Esta situación de fondo va a motivar algunas dimensiones de la polémica de la asistencia en el XVI. Así, el alcance de las medidas respecto a la población extranjera, el debate sobre los pobres fingidos, la

conveniencia de la limosna, la vinculación de la asistencia con la reforma de la situación económica y, en particular, con la necesidad de mano de obra para la agricultura y la industria, etc. constituyen reflexiones obligadas como consecuencia de la situación general España.

Pero si los efectos de la evolución económica fueron impulsos decisivos para génesis de la polémica que vamos a examinar, simultáneamente se estaban produciendo otros cambios no menos decisivos para su aparición. Se trata de la erosión de la fundamentación religiosa de la pobreza. El mundo medieval se encontraba organizado en función de Dios y de la Iglesia. El mundo se consideraba un "valle de lágrimas", la resignación una virtud, la pobreza o la riqueza como situaciones queridas por Dios y la primera de ellas, a menudo, atribuida a vicios personales. Ante ello, la caridad va a ser la fórmula recomendada y legitimada por la Iglesia.

Pero los influjos doctrinales están en trance de cambios decisivos. El humanismo del Renacimiento va a centrar su preocupación por el hombre y su suerte en este mundo, en lugar del más allá medieval. Los poderes públicos pues comienzan a intervenir ante la suerte de los necesitados a consecuencia tanto de la magnitud de las necesidades, como de esa nueva concepción ideológica de la vida.

Piénsese que con esta nueva concepción, se está logrando una congruencia que, en la época medieval, no existía con claridad. El caso más relevante era el

tratamiento de los pobres. Estos eran durante la edad media, los intercesores para la salvación de los pecadores, lo cual impulsó la acción asistencial y caritativa. Pero tuvo una consecuencia más notable todavía: "Fue una de las raíces principales de la sublimación, de la exaltación de los pobres en la escala de valores de aquella sociedad, de la sobreestimación colectiva de los pobres y el status de la pobreza en un ardoroso popularismo latente, que en los cuadros cerrados de una sociedad estamental promovió cierto proceso de integración de los pobres en ella" (Viñas Mey 1971 pag. 205).

Y, lo curioso, es que esta sublimación teórica o religiosa de la pobreza, se produce dentro de una sociedad que, al mismo tiempo, era extremadamente rígida, con gran segregación de hecho de los pobres, debido a estar dividida en estamentos. Cada individuo nace dentro de un estamento, al cual se pertenece por ese nacimiento, que cuenta con derechos y obligaciones particulares. Pues bien, en el contexto de esas rígidas divisiones es cuando la sociedad medieval exaltaba la pobreza por motivos religiosos.

Resulta evidente que no existía correspondencia entre la realidad vivida y las ideologías, que el proceso secularizador sí que va a fomentar, al atribuir la responsabilidad de la asistencia, desde la Iglesia y por la caridad privada, hacia las instituciones públicas. Como vamos a ver, aquí radica el auténtico fondo del debate sobre la pobreza: el papel de los poderes públicos en la corrección de las necesidades sociales. La secularización en efecto va a suprimir la incongruencia entre la

marginación real o económica de la pobreza y su exaltación ideológica, eliminando paulatinamente su exaltación.

1.2.-DEL SOCORRO DE LOS POBRES, 1525.

de Juan Luis Vives.

Resulta incuestionable la extraordinaria amplitud que llegó a alcanzar la mendicidad, la pobreza y la miseria en el siglo XVI. Además, el señuelo del oro americano no hizo más que extender la mendicidad en la sociedad española, ya de por sí muy numerosa como consecuencia de la crisis económica existente a final del reinado de Carlos V y la entrada de mendigos provenientes de otros países. La emigración hacia América provoca desatención de las faenas agrícolas, agravada por las numerosas guerras de la época, que provocan escasez no solo de recursos sino también de mano de obra. Muchas de las reflexiones sobre la pobreza, guardan vinculación con los debates que también se producen sobre la política de población, como ha estudiado Martín Rodríguez (en 1984).

Este contexto resulta imprescindible para insertar en él la obra convertida en clásica de Juan Luis Vives *Del Socorro de los Pobres* de 1525. Escrita en latín, publicada en Brujas (Bélgica) y dedicada a las autoridades de esta ciudad, con toda justicia se la ha calificado como: "Un texto de capital importancia en el nacimiento de la beneficencia moderna" (Serna Alonso 1988 pag. 53). De él arrancará un dilatado debate sobre la situación de la pobreza en la que autores españoles tendrán un protagonismo destacado (Casado 1984).

Su autor era un destacado pensador nacido en Valencia, de padres judíos, en 1492. Tuvo una personalidad polifacética, que se reveló también en los contenidos de sus más de 50 obras, de materias profanas y religiosas. Fue un humanista, pedagogo, escritor y maestro o tutor. Aunque cursó sus estudios en Valencia, de hecho residió gran parte de su vida en el extranjero, principalmente en Bélgica. De su prestigio dan fe el respeto y amistad que le otorgaron los principales intelectuales de la época (Jiménez Delgado 1975).

Su contenido ha de interpretarse como una muestra de la desacralización de la pobreza. Había comenzado a ser impulsada por Erasmo en su *Elogio de la locura* de 1511 o por la *Utopía* de Tomás Moro de 1516 y, sobre todo, por Lutero y el protestantismo al hacer del éxito -y en particular del éxito económico- un signo de predestinación, postergando simultáneamente la atención prestada por el cristianismo a la pobreza y la caridad. La misma literatura picaresca testimonia a menudo la atención que la sociedad presta a el dinero, ejemplo palpable del cambio de sus hábitos sociales y valores. Pero fue Luis Vives: "quien hizo la primera propuesta formal para que el cuidado de los pobres dejara de ser un simple medio con el que ejercitar la caridad cristiana, para pasar a convertirse en una verdadera función pública. A partir de este momento, el pensamiento español ya no perdió la iniciativa en el debate doctrinal que se abrió en todo el mundo sobre la cuestión de los pobres" (Martín Rodríguez 1984 pag. 85).

La obra de Vives se estructura en dos partes, de muy desigual relevancia. La primera contiene, al decir de Riber la "teología de la limosna individual" y "no dice cosa que sea enteramente nueva aunque lo diga con una elocuencia no oída y con un acento nuevo" (Riber 1947 pág. 227).

La primera parte sin embargo, no es posible relegarla ante la importancia de la segunda. En ella parte de una concepción extraordinariamente amplia de la pobreza y la limosna. Para Vives "todo el que es menesteroso de ayuda ajena es pobre y ha menester de misericordia que en griego equivale a limosna, la cual no consiste exclusivamente en la sola distribución de dinero, como piensa el vulgo, sino en toda obra con que se alivia la insuficiencia humana" (Vives 1947 pag. 1360; en las sucesivas menciones al texto de Vives van siempre referidas a la edición de 1947, por lo que unicamente se consignará la página). Esta concepción hace que el socorro involucre tanto aspectos materiales como espirituales: "no debe el socorro limitarse al solo mantenimiento" y "no en el dinero sólo debe el beneficio concretarse. También hay que hacer bien con lo que es patrimonio de el alma: deseos, consejos, prudencia, preceptos para la vida" (pág. 1363).

Ademas ya en la primera parte se trasluce las implicaciones colectivas del socorro y también la riqueza. Para Vives, la ayuda es un componente esencial del trabazon colectivo de la sociedad o, en otras palabras, de su articulación interna: "No es posible la subsistencia prolongada de una República, en la cual cada uno de sus

componentes humanos no atiende más que a sus intereses personales y a los de sus amigos y descuide los generales" (pag. 1364). El capítulo nueve es todavía más tajante y llega a esbozar una concepción comunitaria de la riqueza: "Nadie ignore, por tanto, que no ha recibido para su uso y exclusiva comodidad ni el cuerpo, ni el alma, ni la vida, ni el dinero, sino que es su dispensero y escrupuloso repartidor y que no para otro fin los tiene recibidos de Dios" (pag. 1379). Y llega incluso a sostener que: "Ladrón es todo aquel que no hace a los pobres partícipes de lo que le sobra, y si no le alcanza el castigo de las leyes humanas, algunas de las cuales las hay punitivas, con toda certidumbre no evitará el castigo de las leyes de Dios" (pag. 1380).

Las apelaciones a la limosna se fundamentan en argumentos tanto humanitarios como religiosos. Se trata desde luego de un mandato religioso y porque así se logra la consistencia de la sociedad; pero también por un criterio de solidaridad colectiva de raíz humanitarista: "Por ser una posición inhumana y antinatural la de no socorrer a cuantos pudieres, o también porque por este camino los unos ponen el beneficio hecho a los otros como en un depósito común para cuando le faltare al más desvalido la ayuda del más pudiente" (pag. 1364- 1365).

El distanciamiento de Vives con la tradicional interpretación religiosa de la pobreza es notorio. Su óptica se orienta al análisis de las perturbaciones colectivas que origina la pobreza. A esta lo considera en su dimensión perturbadora para la vida colectiva: "Si se

les presenta la oportunidad, ningún respeto tienen ni a las leyes ni a los magistrados, pensando que, so pretexto de la pobreza, todo les está permitido" (pag. 1367).

Precisamente por ello, emplaza a la intervención de las autoridades públicas para controlar esos efectos negativos para la colectividad y dedica el capítulo 6 al comportamiento que deben tener los pobres. Y aquí sí contempla la legitimación religiosa de su adversidad, pero para los propios pobres: "Han de considerar que la pobreza se la envía un Dios justísimo por un oculto juicio, que aun a ellos es sumamente provechoso, quitándoles el cebo de los vicios y dándoles ocasión para practicar mas facilmente la virtud. De modo que no solamente debe ser sobrellevada con resignación, sino abrazada con alegría, como un don de Dios" (pag. 1368). Es decir, la religiosidad juega un papel en la génesis de la pobreza, pero no en la función que esta desempeña en la sociedad. No constituyen un instrumento para el ejercicio de la caridad de los privilegiados, sino un riesgo para la estabilidad colectiva.

Vives ademas dedica los dos últimos capítulos de esta primera parte a justificar con textos del Antiguo y el Nuevo Testamento la necesidad y la obligación de la limosna. Pero esta tiene como objetivo, antes que nada, atenuar la amenaza social de la pobreza. Por ello, establece unos límites a la limosna, que inciden igualmente al ámbito de lo colectivo. Tajantemente sostiene que la limosna no puede emplearse como sustitutivo de la injusticia: "No es aceptable a Dios la limosna que del sudor y hacienda del pobre arrebató el rico. ¿Qué significa

el que tú, por medio de engaño, de impostura, de robo, de violencia hayas despojado a muchos de lo que esparces sobre pocos y que hayas sustraído mil por dar ciento?" (pag. 1386).

Tras esta primera parte centrada en la caridad como un hecho constitutivo de la vida cristiana individual y en la vida de la comunidad, Vives plantea en la segunda parte las soluciones prácticas al ideal de la caridad y asistencia a los pobres, y que fue la que provocó profundas polémicas ulteriores. Aquí prima la dimensión colectiva en su reflexión.

Comienza con una llamada de atención a los gobernantes sobre los riesgos colectivos de la pobreza. Desde riesgos de contagio de enfermedades, hasta peligros de guerras civiles amenazan a la ciudad. Pero además: "No es propio de un magistrado sabio y celoso del bien público dejar que una parte tan grande de la ciudad sea no sólo inútil, sino perniciosa a sí y a los otros" (pag. 1391). Por ello censura a los magistrados que: "No saben mirar de otra manera por el bien de la ciudad y no dictan disposiciones rectas para el buen gobierno del pueblo, porque se consideran elegidos exclusivamente para entender en pleitos de dinero o en sentenciar delitos; cuando, por el contrario, conviene incomparablemente más que trabajen en cómo haran buenos a los ciudadanos que en cómo castigaran o coartaran a los malos" (pag. 1391). Incita pues a los gobernantes a una orientación preventiva.

Para Vives la asistencia pública se requiere por la insuficiente aplicación de la caridad. Por ello hay que recurrir a remedios humanos, dada la poca eficacia de los religiosos. A la autoridad pública le atribuye taxativamente la responsabilidad del cuidado de: los mendigos; los pobres que viven en hospitales -expresión con un sentido mas amplio que en la actualidad pues incluye los acogidos en instituciones para enfermos, "donde se educan los niños y las niñas, donde se crían los hijos de nadie, donde se encierran los locos y donde los ciegos pasan la vida" (pag. 1392)- y de aquellos que "soportan como pueden sus necesidades vergonzosamente, en sus casas" (id).

Estos últimos son tratados por Vives con manifiesto favoritismo. Les dedica un capítulo particular, el septimo, a explicar las precauciones que han de seguirse al detectar su necesidad y en la prestación de ayudas, dando por hecho que: "Soporta miseria mucho más dura aquel que conserva algún sentido o recuerdo de la perdida felicidad" (pag. 1403). Con razón se le ha reprochado a Vives que no se compagina la igualdad de todos los hombres ante Dios, con el diferente trato que reciben en su obra según su condición social (Martín Martín 1988 pag. 14).

Partiendo del principio de que no es justo que en una ciudad rica haya ciudadanos que pasen hambre y miseria, propugna la intervención de las autoridades para la averiguación de los verdaderos pobres. La ordenación pública de la asistencia ha de comenzar por la elaboración de un censo municipal de la pobreza; lo que hoy denominamos inventario de recursos y de necesidades. Para ello, la

autoridad debe inspeccionar cada establecimiento, inventariar sus rentas, registrar a los asilados con indicación de las causas de su internamiento. Los que padecen en su casa la pobreza, averigüese por informes que suministren los vecinos a dos diputados en cada parroquia, especificando sus necesidades, su anterior manera de vivir y por que contingencias vinieron a ser pobres. Y los mendigos sin domicilio fijo, declaren su nombre delante del pleno del consistorio y la causa por que mendigan.

Vives atribuye gran importancia a la fiscalización y al inventario municipal de la pobreza, hasta tal punto que: " a los que eligiere la corporación consistorial para el examen y ejecución de todos estos extremos, dénselos amplios poderes para obligar, compeler y aun encarcelar" (pag. 1393).

El remedio básico que propone para el socorro de los pobres es la supresión de la mendicidad. De ahí que uno de sus postulados básicos sea la obligatoriedad y el derecho al trabajo. Nadie está exento del mandato: "que cada uno coma su pan adquirido por su trabajo" (pag. 1393), dice textualmente. Solo la edad o el estado de salud, constituyen circunstancias susceptibles de matizar la obligación. Llega incluso a propugnar, para evitar la simulación de enfermedades, a que se recurra al dictamen de los médicos y el que engañare será castigado. La obligatoriedad del trabajo muestra el alcance de la propuesta de Vives: no trata de reglamentar la pobreza y la mendicidad, sino de suprimirla. Esa es una esencial innovación en su obra (Maravall 1979 pag. 70).

Observese en todo caso que el énfasis en la obligatoriedad del trabajo implica extraer la suerte y situación del individuo en la sociedad, de la órbita de influencia de lo religioso. Y en su lugar son los poderes públicos quienes cobran protagonismo. En todo caso, la obligación general del trabajo sera lo que libere recursos suficientes para socorrer de manera adecuada a los inválidos verdaderamente necesitados.

Los mendigos reciben distinto trato según sea su lugar de procedencia. A los forasteros, propugna que se les expulse a sus lugares de origen, con ayuda económica para el viaje. A los de la localidad, se les ha de dar instrucción en el oficio para el que sintieran mayor propensión. La instrucción para el trabajo debe alcanzar a todos: "Pero si fuere ya algo alcanzado de días o de ingenio demasiado tardo, enséñesele algún oficio más fácil y, en último término, el que cualquiera puede aprender en pocos días, como cavar, sacar agua, llevar algo a cuestras, hacer portes con un pequeño carro, acompañar al magistrado, traer mensajes, recados y cartas, gobernar caballos de alquiler" (pag. 1394). A quienes malversaron su fortuna, la comunidad debe proporcionarles alimento, pero Vives establece que se les proporcione comida "más tasada, porque sean escarmiento de los otros y ellos se arrepientan de la vida anterior" (pag. 1394), y que se les asigne trabajo más molesto.

El mandato del trabajo se establece mediante la asignación obligatoria de obreros a talleres. Si fuera necesario, han de asignarse a la realización de obras

públicas municipales y, entre ellas, a la reparación de hospitales. Quienes se encuentren temporalmente sin ser asignados a alguna actividad, deben ser alimentados por la colectividad: "Pero mientras tanto no huelguen por completo, no sea que por el ocio aprendan la desidia" (pag. 1395).

La reflexión de Vives es innovadora cuando considera que la obligación del trabajo alcanza, igualmente, a las personas con minusvalías. Su postura es clara en lo que se refiere a los ciegos: "Ni aun se ha de consentir que los ciegos esten o anden ociosos; son muchas las faenas en que pueden ejercitarse. Los hay que son aptos para las letras si tienen quien les lea; estudien; en algunos de ellos vemos progresos de erudición no desdeñables. Otros tienen aptitud para la musica; canten, tañan instrumentos de cuerda o de metal; hagan otros andar tornos o ruedecillas, ayuden otros en los lagares a mover las prensas; hinchen otros los fuelles en las oficinas de los herreros. Sabemos que los ciegos hacen cajitas, canastillos y jaulas; las ciegas hilan y devanan; como no quieran estar mano sobre mano y no rehuyan la faena, hallaran con facilidad en qué ocuparse. La pereza y la holgazanería, y no el defecto físico, es lo que les hace decir que no pueden hacer nada" (pag. 1395).

Vives reflexiona sobre la situación de los enfermos mentales en términos humanitarios, muy distantes de los crueles hábitos generalizados hasta siglos muy posteriores: "Se ha de tratar al que la ha padecido (la perturbación de las facultades mentales) con tal tiento y

delicadeza, que no se le aumente ni siquiera se le alimente su locura" (pag 1396).

Los enfermos internados en los hospitales deben realizar las faenas que su salud les permita pero, una vez recuperados, entran en el sistema general. Es decir, una vez sanos han de ser enviados a trabajar. Y a los que se encuentran necesitados en su propia casa, ha de proporcionárseles trabajo en las obras públicas. Pero si se demostrara que sus necesidades son mayores que sus ingresos, la colectividad ha de proporcionar lo que falte. Es decir, aquí Vives se muestra partidario de dar a cada uno según sus necesidades: "De manera más clara y rotunda no puede ser proclamado el derecho a la asistencia por parte del Estado, en los riesgos de la vida de sus subditos" (Rumeu de Armas, 1981 pag. 169-170).

La intervención pública en la reglamentación de la pobreza es tan decisiva que, como se ha visto, Vives es partidario de que los funcionarios tengan capacidad incluso para encarcelar. Pero para salvar su imparcialidad introduce una singular advertencia en contra de las recomendaciones. Propugna que se implante una ley mediante la cual se sancione a quien interpusiere su influencia o autoridad para obtener dinero so pretexto de necesidad: "No sea que, andando el tiempo, venga a suceder que personas pudientes, con perdon de su propio dinero, pidan que de lo que pertenece a los pobres se de a sus criados, familiares, afines, robándoselo a los que lo necesiten harto más que ellos y comience la influencia a excluir las necesidades,

cosa que hemos visto suceder en los hospitales" (pag. 1397).

Pero en Vives se encuentra también una dimensión preventiva que afecta al cuidado de los niños privados de ambiente familiar y, en general, a la educación de la infancia. En el capítulo 4, dedicado al cuidado de los niños, expone sus ideas al respecto. Y no son otras que la educación tanto de los niños como de las niñas. Vives enfatiza la crucial importancia de la selección de los maestros y afirma que: "En la selección de estos maestros, los magistrados no perdonen gasto alguno; con exiguas costas prestarán a la ciudad un servicio muy grande" (pag. 1397).

El establecimiento de un sistema público de asistencia a los necesitados, requiere abordar las fuentes financieras de las ayudas. A ello dedica Vives el capítulo 6 de la segunda parte. El primer elemento es la administración rigurosa de los bienes públicos: "La corporación rectora de la ciudad cercene cuanto pueda los gastos públicos como son convites, regalos, agasajos, propinas, fiestas anuales, pompas, todo lo cual no conduce más que al pasatiempo, a la soberbia o a la ambición" (pag. 1401). La economía de los gastos municipales en esas actividades, proporcionará recursos para la asistencia. Sostiene pues la prioridad de los gastos de asistencia social, lo cual es un rasgo muy moderno en una obra del XVI.

Pero los ingresos deben proceder también de las rentas de los obispos, abades y otras jerarquías religiosas: "Si no lo quieren, Cristo será su vengador" (pag. 1399). Otra fuente importante será la administración de recursos de los establecimientos de caridad. Y para ello se establecerá la gestión conjunta de los hospitales -dando cuenta al gobierno municipal de su administración, dos representantes de cada hospital-, que permitirá trasvasar recursos de los hospitales ricos a los pobres aunque se encuentren alejados: "Esta sí que es una obra específicamente cristiana", dice Vives (pag. 1400). Para Bataillon, en la secularización y gestión de los bienes de los hospitales estriba una de las innovaciones más revolucionarias de su obra (Bataillon 1977 pag. 192) y una de las causas de la polémica posterior por la erosión del poder de los eclesiásticos.

Otra fuente de ingresos proviene de donaciones de los particulares, procedentes en sobre todo de los testamentos. Vives apela a que se restrinja: "algo la pompa del funeral en beneficio de aquellos (los pobres). Este sería el funeral más agradable a Dios y no carecería de gloria ante los hombres" (pag. 1400) y, en su lugar se transfieran recursos para ayuda a los menesterosos.

En último lugar, Vives menciona a la limosna, pero sólo si estos recursos no son suficientes. Por el carácter residual de la limosna se advierte cuando Vives propugna que se instalen cepillos para las donaciones en las principales Iglesias de la localidad pero: "no se pongan estos cepillos todas las semanas, sino cuando la necesidad

apremiare" (pag. 1401). Y observese que propugna este sistema de donación -que permite el control público del dinero- y no la donación personal a los necesitados.

Pero si presta atención a las fuentes de ingresos, sus observaciones se completan con gran número de precauciones que han de seguirse en la gestión de esos ingresos. Advertencias de necesaria pulcritud en el manejo de esos caudales, en las que no están exentos los eclesiásticos, ante la frecuencia de abusos: "En España, en conversación, oía decir a los ancianos que eran muchos los que con las rentas de los hospitales habían hecho crecer las suyas fabulosamente, manteniéndose a sí y a los suyos en lugar de los pobres" (pag. 1401).

El examen de las fuentes de recursos para la asistencia es reveladora de la mentalidad de Vives y del alcance de su obra. La actuación de la autoridad: "debe tenerse en cuenta que no se trata de una intervención sustitutoria, sino ordenadora y complementaria de las acciones privadas. Vives cuenta con la continuidad de la ayuda mutua primaria, así como la acción caritativa y los mecenazgos religiosos y civiles tradicionales" (Casado 1987 pag. 93).

Y Vives concluye su obra con un breve y sugerente capítulo en el que se evidencia su preocupación secular. En él enumera las ventajas que se siguen de la práctica del socorro de los pobres que propugna. Pues bien, de las siete razones que expone sólo la última alude al aspecto religioso: "La suprema ventaja será haber dado la religión

y la libertad a muchas almas" (pag. 1410). Todas las demas resaltan las ventajas ciudadanas de la nueva organización: el honor de la ciudad aumentará; se reducirán los robos y delitos; mejorará la tranquilidad y seguridad ciudadana. El socorro a los pobres se revela, casi, como un mero instrumento en la configuración de una nueva ciudad renacentista.

* * * * *

"La influencia de las doctrinas de Vives sobre los hombres de su época fue extraordinaria; y el prestigio del libro inmediato. Los magistrados de Brujas le regalaron, agradecidos, una copa de plata. Varias ciudades de Flandes regularon la asistencia a los pobres; y extendiéndose su acción benéfica, el original latino recorrió gran parte de Europa, traduciéndose a las principales lenguas". Este juicio de Rumeu de Armas (1981 pág. 171) sintetiza muy bien la consideración que la obra de Vives mereció a sus contemporáneos.

Desde luego no faltan argumentos que avalan la consideración elogiosa de la obra de Vives. Es el autor esencial del que parte la reflexión sobre la mendicidad y la pobreza cuyo primer éxito residirá en iniciar un debate que se va a mostrar extraordinariamente prolífico. Entre 1526 y 1680 son más de treinta las obras de teóricos que

abordan el problema de la mendicidad de forma central; de ellas más de un tercio aparecen antes de 1600 (Serna Alonso 1988 pag. 52-53).

El éxito de Vives se manifiesta también en que su proyecto es aceptado e impuesto por un edicto de 1526 en la ciudad de Brujas. La prohibición de abandono por parte de los pobres de su localidad y las demandas de un régimen administrativo sobre la mendicidad, se reproducen en las Cortes españolas. Las leyes sobre mendicidad de Carlos I y de Felipe II cuentan con evidente relación con las ideas de Vives. La Real Cédula de Carlos I en 1540, sobre la reducción de hospitales establece respecto a los pobres que "ninguno anduviese a pedir por puertas y calles", supone la primera prohibición de la mendicidad en el reino (enumeración de demandas y legislación pueden encontrarse en Rumeu 1981 pag. 167 y 171; Riber 1947 pag. 224; Maza Zorrilla 1987 pag. 81-83; Martín Martín 1988 pag. 9 etc, con mayor amplitud). Todavía en la segunda mitad del XIX, un importante diccionario francés de economía política, en la voz "beneficencia pública" cinco de las seis primeras obras citadas son españolas y la primera es la de Vives (Martín Rodríguez 1984 pag. 85).

Pero sobre todo fue Marcel Bataillon quien resaltó el papel de Vives y la modernidad de sus ideas, que vincula con el reformismo de Erasmo. Rechaza el influjo de Vives en las innovaciones introducidas en la ciudad de Brujas, pero define su libro como: "Más innovador en el fondo que revolucionario en el tono" (Bataillon 1977 pág. 182). Para él, Vives encarna las aspiraciones del humanismo cristiano,

los deseos de una reforma intelectual, moral y religiosa: "Por otra parte, su mentalidad puritana y laboriosa es la de la burguesía mercantil en cuyo seno se ha casado en la misma Brujas; sus ideas concuerdan con las del capitalismo naciente, que no puede desarrollar sus empresas sin mano de obra y que sueña con la prosperidad por medio del trabajo. Finalmente, tiene un sentido lo suficientemente vivo del estado municipal como para simpatizar con los ediles que aspiran a controlar ciertos intereses particular-s para el bien comun" (Bataillon 1977 pág.181).

Pero otros juicios son menos gratificantes para la obra de Vives. Así se ha restringido el alcance de sus innovaciones por considerar que traduce preocupaciones y realizaciones previas de distintos gobiernos locales de algunas ciudades belgas. Y en este sentido se ha escrito que: "No había sido el libro de Vives el que suscitara la tendencia a la intervención reglamentadora de la mendicidad y del estado de los pobres, con objeto de recuperar fuerzas de trabajo y de proteger el decoro de la ciudad, sino que fueron los ciudadanos, los que concibieron estos planes y trataron de llevarlos a la práctica. Vives cumplió con el papel de dar expresión, intelectualmente elaborada, a este programa, con tal éxito, eso sí, que las ciudades lo tomaron como formulación del pensamiento en que se inspiraban" (Maravall 1979 pag. 64-65).

La polemica suscitada por la obra fue, incluso, virulenta. Un fraile agustino coetáneo tachó las ideas de Vives sobre la beneficencia de "doctrina pestilencial, pernicioso e injurioso en grado sumo para la dignidad de la

Iglesia" (Riber 1947 pag. 222). Sin duda las ideas de Vives resultaban peligrosas para los intereses tradicionales, en especial de los eclesiásticos que, como el propio Vives censura en su obra, obtenían provecho económico de su intervención en las donaciones y obras pías (Maravall 1979 pag. 64).

Los ecos de sus ideas pueden seguirse en épocas muy posteriores, incluso entre los ilustrados del XVIII. Muy recientemente se le caracterizaba como presocialista y nostálgico de un comunismo primitivo (Guy 1985 pag. 267 y 273), aunque de su crítica al uso de la propiedad en su tiempo, no debe llegarse hasta una condenación de la propiedad privada y, menos todavía, una visión colectivista de la sociedad, que no existe en su obra (Maravall 1972 pag. 242).

Pero como una muestra del interés permanente que suscita su obra, también se le ha vinculado con el sistema de protección social del estado del bienestar. Así "La obra de Vives sienta los fundamentos de lo que después sería la política social de los estados capitalistas, que alcanzaría su mayor auge en nuestro siglo tras la segunda guerra mundial, y puesta en tela de juicio de una forma generalizada en los últimos tiempos. De ahí la actualidad y pertinencia del análisis" (Martín Martín 1988 pág. 9). Vives queda, de esta forma, incorporado a una de las más acusadas polémicas de nuestro tiempo sobre el intervencionismo y la privatización. Pero a los argumentos de su contrincante - Domingo de Soto-, es preciso prestarles atención.

1.3.-DELIBERACION DE LA CAUSA DE LOS POBRES (1545)

de Domingo de Soto

La obra de Domingo de Soto constituye una replica completa a las ideas de Vives. Aparece en 1545, cuando la cuestión de la pobreza, cuenta aún mayor notoriedad que en la época de Vives. Su autor es un dominico que había nacido en Segovia en 1495, que había estudiado Filosofía en Alcalá y París, donde asistió a las lecciones de Francisco de Vitoria. Catedrático de Salamanca, fue el gran colaborador de Vitoria en la restauración y reforma de la Teología. Asistió, además, al Concilio de Trento como teólogo de Carlos V (Fraile, 1975).

Quizá por esto, su obra esta escrita con una viveza muy superior a la de Vives. La presenta de forma más energica, como resultado de ser, no un proyecto para el futuro, sino su replica a una orientación que está dando sus primeros frutos, con disposiciones legales que comienzan a implantarse en España y que, tajantemente, rechaza Soto. De ahí, el tono beligerante de su escrito. Bastante elocuente al respecto es uno de sus ataques a los reformadores de la pobreza; considera que parecen actuar más por rechazo -odio, llega a decir- a los pobres, que por caridad y misericordia (Soto 1965 pag. 55; en lo sucesivo, en las referencias a esta obra sólo se consignará la página).

Para Soto no son admisibles las medidas restrictivas de la mendicidad y controladoras de la pobreza, que comienzan a adoptarse. En su lugar, lo que propone es la fundamentación y justificación del tratamiento que tradicionalmente se había dispensado a la pobreza y la mendicidad, antes de que comenzaran a intervenir las autoridades civiles. Para Soto, la asistencia al pobre no es una cuestión propia de la autoridad pública, sino una cuestión de conciencia, sometida al ámbito de lo religioso. En distintas ocasiones, apelando para ello a testimonios de las Escrituras, compara a los ricos con los pobres, reputando la pobreza como mejor estado.

Este planteamiento implica que Soto rechaza los remedios propuestos por Vives. El defiende ardientemente la libertad del pobre para buscar socorro donde estime conveniente, relegando a un papel accesorio a los poderes públicos. La intervención de la autoridad pública ha de restringirse a distinguir los pobres verdaderos de los fingidos, impidiendo a éstos últimos y pudiendo castigarlos; y en caso de duda debe considerarse como pobre (pág. 23 y pag. 75). Y para que uno sea legítimamente pobre, no es necesario que sea enfermo, sino que carezca de lo necesario para su sustento y el de su familia.

Soto considera humillantes y discriminatorios los controles y supervisiones públicas. No resulta admisible, sostiene, que se trate con mayor rigor a los menesterosos que a otros sectores de la sociedad. Aduce en defensa de su criterio un argumento importante: si para conceder a

alguien un oficio público, e incluso un beneficio eclesiástico -que sólo deben otorgarse según la dignidad de la persona- no se realiza ningún examen de la idoneidad de quien lo recibe, mucho menos resulta aceptable que se impongan: "para dar licencia a un hombre que pida por Dios un cuarto, le han de pesquisar y examinar con tanto rigor, como si fuese para darle una gran renta" (pag. 83).

Pese a su notoria preocupación religiosa, Soto no restringe la limosna por esos motivos. La limosna debe concederse en virtud de criterios materiales de pobreza: "La materia de la misericordia corporal es sola la miseria y la necesidad del pobre. Y, por ende, su oficio no es sino dar de comer al hambriento, vestir al desnudo, hospedar al peregrino" y no cual es "su vida y costumbres, si son concubenarios o inficionados de otro cualquier vicio; si se confiesan y en todo lo demás guardan la ley de los cristianos" (pag. 85-86). Es decir no emplea la limosna como instrumento de policía de costumbres. Lo cual es consecuencia, no de su permisividad, sino de la extraordinaria amplitud con que concibe el derecho a la mendicidad.

Para él no debe restringirse el derecho a la mendicidad, ni aunque existan riesgos de que se produzcan fraudes en la petición de limosnas. Los fraudes potenciales o reales, no constituyen base suficiente para restringir ese derecho. Entre otras razones, por la imposibilidad de verificar con exactitud las verdaderas necesidades. Rechaza los argumentos contrarios a la mendicidad en base al enriquecimiento de los pobres; en tal sentido escribirá:

"Acusan a los pobres, y esto traen por una principal causa de encerrarlos, que les hallan cosidos los ducados en la ropa. Dejemos de responder que otros por peores artes, allegan ducados que no les caben en los talegones" (pag. 114).

Soto aboga por la libertad de la mendicidad, rechazando la discriminación entre naturales y forasteros; si son pobres, todos cuentan con igual derecho a mendigar. Como "en pedir por Dios el que es verdaderamente pobre ninguna culpa ni crimen comete" (pag. 35), nadie puede ser desterrado por pedir. Ni el derecho natural ni el derecho de gentes, a los que Soto apela, permite restringir la libertad de movimientos del que no haga mal. Reclama por ello para los mendigos, la libertad de movimientos que cuentan los ricos. Con habilidad dialéctica, aduce además un argumento importante: Sólo pudiera prohibirse la mendicidad fuera de las localidades de origen, si las leyes imponen a cada localidad la obligación de mantener a sus propios pobres. De lo contrario, no puede establecerse ninguna restricción. Admite que deba, primero, darse limosna a los convecinos; pero eso no tiene ninguna relación con que se prohíba a los forasteros (pag. 47).

Domingo de Soto defiende la asistencia a la mendicidad por la limosna y rechaza el encierro -o el acogimiento- en instituciones de beneficencia de los pobres. Y ello no sólo como consecuencia de su concepción sobre la libertad de movimientos. Esa libertad se corresponde con la libertad de hacer limosnas. Entiende que la presencia cotidiana de las necesidades y la demandada

ayuda, es lo que puede incentivar la práctica de esta virtud cristiana.

Su argumentación en favor de las ayudas personalizadas la basa pues, en primer lugar en razones religiosas. El pobre favorece la aparición de sentimientos caritativos: "La razón y merecimiento de la misericordia no solamente consiste en hacer exteriormente limosna" sino en suscitar sentimientos caritativos. Por ello no resulta conveniente suprimir la percepción pública de las necesidades. Por tanto considera que quienes obstaculizan o prohíben la caridad pública, perjudican, dice (pag. 121), a la virtud de la misericordia.

Pero, en segundo lugar, defiende la caridad pública en base a argumentos más pragmáticos: a causa de los (limitados) recursos disponibles; como son insuficientes, debe permitirse la limosna. Primero, porque no es posible que existan suficientes hospitales para acogida de todos los necesitados; y los riesgos de la ociosidad de los acogidos son aún más importantes (Soto, al contrario de Vives, en ningún momento trata del trabajo de los acogidos en instituciones). Segundo, debido a la variedad de necesidades cubiertas por las limosnas - alimentación, ropas, dinero, etc.-, más amplia que las ayudas institucionalizadas. Y tercero por una razón de eficacia: los propios pobres hacen frente mejor a sus necesidades y a la búsqueda de medios de subsistencia, que cuando se deja en manos de terceras personas. Sostiene, explícitamente, que no puede atribuirse esa responsabilidad a los ricos, puesto que: "como dejan en casa la comida segura, paréceles que hacen hartos en

demandar y no se matan mucho aunque no les den. Empero el miserable del pobre que le va la comida y la vida, no le basta pedir, sino importunar hasta ablandar el corazón de donde pueda exprimir una blanca. Ni le basta andar una hora ni un barrio, sino todo el día y por toda la ciudad" (pag. 117).

En el único punto en que se aproximan las ideas de Vives y Soto radica en la concepción de la riqueza y su distribución. También hay en Soto una concepción comunitaria de los bienes: "Estas limosnas que los ricos hacen a los pobres no las hacen tan de sus haciendas ni son tan poco debidas a los pobres como piensan" (pag. 62). El mandato evangélico de la caridad de los cristianos, no se conforma con que haya, dice, "tantos por extremo ricos y tantos por extremo pobres" (pag. 106).

Con Domingo de Soto como defensor de la posición tradicional sobre la pobreza, quedan conformadas las dos tendencias básicas sobre la mendicidad. La de Vives y Soto, cuyas posiciones encontradas y argumentos se reiterarán incluso en años muy distantes al momento de primitiva formulación (Soubeyroux 1982 pág. 29). En Vives se ha fundamentado la concepción de un estado paternalista que culminaría en el siglo XX con el estado de bienestar. Domingo de Soto, por el contrario se orienta hacia el liberalismo y en sus escritos se han encontrado: "Las ideas que están propiciando la revisión del Estado de bienestar" (Martín Martín 1988 pag. 20). Vives y Soto, convertidos pues en nuestros contemporáneos.

1.4.- FRAY JUAN DE ROBLES o JUAN DE MEDINA, 1545

En la misma imprenta donde se editó la obra de Soto, y sólo tres meses después, aparece publicada una inmediata réplica efectuada por el benedictino Fray Juan de Robles. En alguna edición también se divulgó con el seudónimo de Juan de Medina, por haber nacido en Medina del Campo, Valladolid, en 1492. Aparecida en 1545, su título ya muestra el ánimo de terciar en la polémica en curso: "De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres". En ella se muestra partidario de las medidas legales que comienzan a implantarse de control de la mendicidad.

Robles sale en defensa de las recientes disposiciones intervencionistas sobre la pobreza. Especialmente, de las adoptadas en 1540, regulando su control por el poder público. Entre otras prohibiciones, con esas medidas el Consejo Real establecía: que nadie pidiera sin ser examinado de pobre y provisto de cédula; que nadie pidiera fuera de su localidad; que los peregrinos a Santiago no se salieran para pedir a más de cuatro leguas del camino y que los Corregidores se ocupasen de que los pobres fueran alimentados y curados en los Hospitales (además de las referencias que efectúa el propio Robles -1965 pag. 150 y ss-, puede verse en Martín Rodríguez 1984 pag. 85-86; las referencias a la obra de Robles las haremos siempre a la citada reedición de 1965, haciendo constar sólo la página).

Tal vez lo mas relevante de la obra de Robles sea la separación entre la esfera de la vida religiosa y de la vida civil. Esa separación, viene además acompañada por la ampliación de la competencia estatal y una terrenalización de la vida social. La concepción de Robles implica una cierta secularización de los fines de la vida política y de la vida religiosa, que en todo caso las considera separadas: "Las leyes divinas tienen diversos fines de las leyes humanas, porque las leyes humanas pretenden ordenar a los hombres para que la república se conserve y acreciente (...). Ni por esto se ha de decir que las leyes humanas son contrarias a las divinas; como tampoco se dice que la ley evangélica es contraria a la ley de Moisés, sino que como tienen diversos fines toman para ellos diversos medios" (pag. 186; y Maravall 1979 pag. 85-86).

Por esa separación entre la esfera religiosa y civil, Robles atribuye a las autoridades civiles el control de la mendicidad y la administración de hospitales y del socorro de los pobres. Incluso defiende el protagonismo de los laicos, en base a su mayor eficacia que los religiosos. Ese mismo principio le lleva igualmente a desvincular de criterios religiosos las ayudas a los pobres. Sólo la necesidad obliga a la ayuda, y no la religiosidad de quienes la reciben (1965 pag. 187 y ss). En este punto hay una coincidencia formal con Soto; pero obsérvese que en lo que en éste era amplitud del derecho a la mendicidad, en Robles se fundamenta en la separación de esferas de actuación de lo religioso y de lo civil.

En Robles la cuestión de la pobreza se aborda a través de la obligación del trabajo; aspecto, como se indicó, marginado por Soto. La mendicidad no es una cuestión de caridad o problema religioso, sino un problema económico y político (Maravall 1979 pag. 71). El mismo papel regulador de la colectividad que desempeñaba la caridad en Soto, va ahora con Robles, a desempeñarlo el trabajo.

La obligación del trabajo es un bien, antes que nada para la colectividad; la expansión territorial, las guerras y el crecimiento económico requieren cada vez más mano de obra. No hay por tanto razón para la pobreza porque hay necesidades colectivas a cubrir con el trabajo. No hay razón para la pobreza, escribirá, porque: "porque hay muchos más oficios en que se ocupen los hombres y más guerras y más continuas que entonces, y no hay persecuciones y hay diversas contrataciones que en los siglos pasados no se sabían a Indias y otros aparejos para ganar los hombres de comer por donde hay menos razón que haya pobres que entonces" (pag. 78).

Pero simultaneamente la obligación del trabajo constituye un instrumento básico para la supresión de la mendicidad. Quien trabaje ha de obtener lo necesario para mantenerse: "Se les ha de dar todo cuanto hubieren menester" (pag. 175).

Los únicos pobres a quien hay obligación de auxiliar es a quienes no pueden ganarlo por sus propios medios. Por el contrario, respecto a los pobres fingidos y

vagos, propugna dejarlos a su suerte. Así lo escribirá Robles: "Al que no puede trabajar justo es ayudarlo, más al que deja de trabajar por no querer, quitadle el mantenimiento para que le sea forzado trabajar para lo ganar" (pag. 158). A quienes no pueden trabajar es a quien únicamente debe proporcionarse ayuda.

Y aquí reside lo que se ha denominado la modernidad de su propuesta: pretende suprimir la mendicidad pero no por métodos coercitivos, sino por medios indirectos (Maza Zorrilla 1987 pag. 85). Se trata de suprimirla mediante un eficaz sistema público de ayudas. Su originalidad procede de centrarla en la ayuda domiciliaria, que se proporcionará una vez a la semana.

Los recursos se obtendrán por dos vías; una forma pública, los donativos que cada uno quiera dar, y otra privada, mediante los donativos que se obtengan en las Iglesias. Las ayudas deben organizarse por las autoridades civiles que, con una eficaz política de represión de la mendicidad indebida, permitirá reunir recursos suficientes para los pobres verdaderos: "Los hospitales que estan hechos para remedio de pobres verdaderos, gastaban sus haciendas y ocupaban sus camas con la gente vagabunda" (pag. 308).

Robles propugna restringir las ayudas, aunque sin embargo, discrepando en esto de Vives, se muestra partidario de extenderlas también a los necesitados forasteros. No se debe dar, sin embargo, a quienes pueden trabajar (pag 201 y 214) y sostiene que deben ser los

laicos quienes se ocupen de recaudar, controlar y administrar las limosnas. No llega a impugnar el derecho de los eclesiásticos a hacerlo, pero rechaza el que los laicos las vayan a gestionar peor. Frente a quienes reivindican la prioridad de los eclesiásticos respecto a los seculares, escribe: "Mas bendito Dios, que no desampara a su Iglesia y despierta su espíritu donde le place y hace que los que debieran ser postreros sean primeros, y los primeros postreros" (pag. 225).

En definitiva, la obra de Robles se nos presenta como una justificación del desplazamiento del plano de una moral de la práctica de la caridad, al plano de una política de la justicia social. Por ello Maravall (1979 pag. 66) la ha catalogado como un paso de extraordinaria importancia en la historia del pensamiento político y social de España. Robles se revela como un pensador aceptando la incipiente cultura burguesa y las novedades de los tiempos, en la época ya del Concilio de Trento. Y en su concepción resulta elocuente hasta sus silencios. El propio Maravall resalta que no trata para nada la cuestión de la pobreza voluntaria -la de las órdenes religiosas- y que no contenga la obra de Robles el menor elogio a esa situación. Es todo un indicio de un cierto sentido secularizador y de la preeminencia otorgada al trabajo, que será el nuevo valor que nace. Y en esa línea se encuentra claramente Robles.

1.5.- "LAS CASAS DE MISERICORDIA"

de MIGUEL DE GIGINTA

Miguel de Giginta (1534-1588, aproximadamente) constituye una personalidad de singular importancia para el examen de la pobreza del siglo XVI, por sus ideas pero también por su biografía. Este canónigo catalán fue incansable viajero, hábil negociador con autoridades políticas y eclesiásticas, tuvo espíritu práctico y logró ver en vida el triunfo de sus ideas.

Compaginó, en efecto, una intensa labor de promoción y difusión de sus ideas -plasmadas en numerosas obras: Remedio de Pobres, Exhortación a la compasión, Cadena de Oro y, de carácter autobiográfico, Atalaya de Caridad-, con el diseño -incluso arquitectónico-, impulso y gestión de su innovación básica para la solución de la mendicidad: las casas de misericordia.

Pero su obra se sitúa en gran parte mediatizada por tres elementos que deben señalarse para la debida comprensión de sus ideas. En primer lugar, una grave situación de la economía española (Vicens Vives 1974 pag. 348 y ss): cosechas deficitarias, carestía de precios, inflación galopante, paro obrero y hasta la suspensión de pagos declarada por Felipe II en 1575. Las consecuencias sociales de la situación fueron tan graves que, en esa década y la siguiente, apenas hay texto oficial que no

aluda a la "falta de pan" y a las graves dificultades sociales existentes en la sociedad española.

Desde Valladolid, el entonces príncipe Felipe escribe a su padre Carlos V que: "La gente común está reducida a tan extrema calamidad y miseria que muchos de ellos andan desnudos, sin tener con qué se cubrir, y es tan universal el daño que no sólo se extiende esta plaga a los vasallos de vuestra majestad, pero aún es mayor en los de los señores, que ni les pueden pagar su renta ni tienen con qué, y las cárceles están llenas y todos se van a perder". Y, luego, siendo rey reconocerá que: "En todos nuestros reinos se padece hambre" (Maravall 1972 pag 360 y en 1984 pag. 156 y Cavillac 1979 pag. 38, a quien seguiremos en este apartado).

Los efectos de la situación económica se vieron, además, agravados por un segundo factor: la ausencia de organización y deficiente gestión de las instituciones de asistencia destinadas a la beneficencia y a la pobreza. Proliferaban instituciones protectoras de los necesitados -había incluso varios hospitales dependientes de una misma parroquia-, pero en su mayoría sin recursos ni medios imprescindibles para prestar una ayuda eficaz. Baste mencionar, como ejemplo de lo dicho, que en Sevilla, a mediados del siglo XVI, había casi un centenar de establecimientos hospitalarios -disponiendo la mayoría de ellos de muy pocas camas-, dependientes de toda suerte de hermandades, cofradías religiosas y gremiales (Carmona García 1986 pág. 76 y ss).

Esta espontaneidad en la apertura de instituciones de asistencia no ocasionó ningún provecho a los pobres, al abrirse centros indiscriminadamente sin responder a una organización, ni contar con medios que garanticen la prestación de unos servicios de calidad, ni la continuidad del centro quedaba asegurada. O se abren, pero más preocupados del lujo de los edificios y de enriquecer al personal que de la asistencia a los menesterosos, como el propio Giginta censurará. Además los intentos del poder público por controlar la apertura y restringir el número de centros, nunca tuvieron efectos prácticos.

Por otra parte, la gestión de las instituciones benéficas se efectuaba, en numerosas ocasiones, en provecho no de los pobres sino de los administradores. Existen innumerables testimonios de la utilización en beneficio propio de los recursos asistenciales. También cuando los administradores eran eclesiásticos.

Esta fue de hecho una acusación permanente que, desde Vives, se reitera continuamente en la literatura sobre la pobreza y se emplea como argumento en defensa de que se traspase su gestión a los laicos. El propio Concilio de Trento condenó estos abusos eclesiásticos. Baste como ejemplo recordar el reproche que el administrador del Hospital de Nuestra Señora de la Paz de Sevilla, le hacía en 1575 al cardenal De Castro, a quien acusaba de lujos y desperdicios como su despilfarro en la caza: "Señor ilustrísimo (...) estan los caballos lúcidos y gordos, pero los pobres, secos y flacos, muriendo de hambre" (Cavillac 1979 pag.34).

Pero, y en tercer lugar, la obra de Giginta debe analizarse en el contexto del debate suscitado por la reforma protestante. El luteranismo y, en menor medida, el calvinismo iban a influenciar en el cambio del sistema asistencial imperante también en países católicos. Y ello porque la reforma protestante traspasa la gestión de la beneficencia a los poderes públicos. Frente a la relevancia otorgada a la caridad individual por el cristianismo, el protestantismo propugnaba la "fe sin obras". En estos países, la asistencia era una función de los municipios, la caridad se había convertido en un impuesto a la población, los vagabundos eran obligados a permanecer en asilos públicos y se había transferido a las autoridades el control del dinero destinado a las ayudas, suprimiendo con ello las frecuentes corruptelas eclesiásticas. Unas medidas que, desde la ortodoxia católica, no iban carecer de apoyos, principalmente en medios erasmistas con influencia en la sociedad española de la época (Bataillon 1977).

Pues bien, el Concilio de Trento -inaugurado en 1545- va a responder al reto del protestantismo en la cuestión de la asistencia y beneficencia a los menesterosos, con cautelas. En un principio, el Concilio reafirma en 1547 la doctrina tradicional: encarga a los eclesiásticos la organización de los socorros a los pobres, ignorando las pretensiones laicas, se reafirma el dogma de la justificación por las obras y se implanta una disciplina entre los prelados para suprimir abusos en el manejo de recursos económicos de la beneficencia.

Pero a la conclusión del Concilio -en su decreto "De Hospitalibus", de 1563- su posición es más matizada y, lo que es más relevante, más próxima a las iniciativas adoptadas en países protestantes. En Trento se impone un rígido control de los fondos económicos destinados a la beneficencia y se obliga al rendimiento de cuentas periódicas a las autoridades eclesiásticas y también civiles. Todos los fondos obtenidos para beneficencia, han de emplearse en la ayuda a necesitados; se renuncia al monopolio del gobierno eclesiástico de los Hospitales de beneficencia y la administración de estas instituciones puede ejercerse un máximo de tres años. El propio Papado que, en 1561, había prohibido la mendicidad en Roma, procede en 1581 al encerramiento de novecientos mendigos que, dos años después, recobrarán su libertad ante la falta de medios económicos para mantenerlos. Mas el precedente no dejará de ser alegado como argumento para la reforma, por el propio Giginta.

Al finalizar el Concilio, pues, las diferencias entre el sistema protestante, de encerramiento obligado de los pobres, y el católico, de protección organizada, se reducen. Como ha escrito Cavillac: "Los supuestos teóricos, es cierto, diferían notablemente, pero la práctica social (fundada por igual en las virtudes del trabajo) era a menudo semejante. Para ambas mentalidades, la extrema pobreza había dejado de ser un ideal ético (...) El cristiano perfecto no era el "pobre de bienes materiales", hartas veces culpable de pobreza, ni menos aún el "rico de superfluidades", por muy limosnero que fuera, sino el

evangélico "pobre de voluntad" que sabía contentarse con lo necesario" (Cavillac 1979 pag. 30, y en general 28-32).

Los cambios en los criterios de la Iglesia impulsaron nuevas medidas legales -como la orden de Felipe II de 1565, limitando exclusivamente a los inválidos el derecho a pedir limosna con autorización concedida por el párroco y la justicia del lugar-, y nuevas innovaciones en la resolución del problema de la pobreza. Incluso los progresos realizados por los países protestantes, se emplean como argumento para espolear la conciencia de las autoridades y creyentes católicos. Giginta, precisamente, será uno de los que ponga como ejemplo a los gobiernos no católicos en múltiples ocasiones en su obra.

En ese impulso reformador debe entenderse la propuesta de Giginta para abordar la mendicidad. Su original propuesta pretende compaginar: "la atención de los poderes públicos a los pobres, sin impedir la mendicidad libre, y sin que una falta absoluta de control llevase a una proliferación excesiva de pobres fingidos" (Martín Rodríguez 1984 pag. 96). Propone, en definitiva, controlar la mendicidad pero no por procedimientos coactivos u obligatorios (que se estimaban propios de países protestantes), sino por presiones indirectas. Las Casas de Misericordia son los instrumentos decisivos que diseña para la política de la mendicidad.

Defiende Giginta la fusión de establecimientos asistenciales en dos únicos hospitales por localidad; uno destinado a enfermos y otro para mendigos. Pero no se trata

de un centro de encierro de pobres, puesto que hay libertad para ingresar y también para abandonarlo, en lo cual coincide claramente con Domingo de Soto. En las Casas de Misericordia los acogidos recibirán lo que precisen para su mantenimiento. Con esto y con la recomendación a la población a que no dieran ninguna limosna a mendigos, el propósito básico de la reforma se consigue: quienes continúen pidiendo son pobres fingidos que, al no obtener ayudas, se verían obligados a acogerse en las Casa de Misericordia.

El mantenimiento de estos centros procede de diversas fuentes de financiación. Por una parte de la reducción de hospitales y sus consiguientes economías, acompañadas de un administración más rigurosa. De otra, los ingresos habituales de las fundaciones benéficas, incluyendo limosnas recogidas por los ingresados para las Casas, que aumentarían dado que no servirían para provecho de pobres fingidos. En tercer lugar, del trabajo de los propios acogidos en los establecimientos. Y en cuarto lugar, de ingresos procedentes de pintorescas fuentes que Giginta describe con minuciosidad: porcentaje de las entradas a las comedias; de entradas a museos donde se expondrían cosas curiosas que dejarían los ricos: pinturas, figuras, instrumentos; de entradas a parques zoológicos con animales exóticos y jardines botánicos, con un estanque con peces que amenizaría el conjunto recreativo. Pero junto a estos ingresos Giginta mantiene que son, en todo caso, los prelados, gobernantes y ricos quienes han de emplear su bienes no en lujos, sino en aliviar el desamparo de los pobres (Cavillac 1979 pag. 46 y en general pag. 40-45).

Pero los propositos de Giginta no se limitaban a cuidar de la subsistencia de los mendigos. En su obra ya hay una nueva concepción de la pobreza, a la que no contempla como provista de ninguna función providencial. Lo que critica es la ociosidad, manifestada tanto en la mendicidad como en la riqueza suntuaria (pero no la riqueza activa y productiva para la comunidad, que la elogia) y por ello pretende emplear las Casas como instrumento de reforma de los pobres. Reforma desde luego moral, estableciendo obligaciones religiosas diarias a los acogidos. Pero tambien educativa, proporcionando el aprendizaje de un oficio y una instrucción básica que incluye aprender a contar, destacado por Cavillac (pag. 43), como muestra de la mentalidad moderna de Giginta y su preocupación por el fomento de habilidades provechosas para las actividades productivas.

Junto a la actividad religiosa y educativa, las Casas cuentan una importante actividad laboral. La regeneración de los pobres se basaba en el abandono de la ociosidad mediante el trabajo, reintegrando a los marginados a la actividad económica. Los centros eran talleres dedicados a la industria textil, que requiere una abundante mano de obra. Y en esa actividad todos debían emplearse, incluido: "ciegos, cojos, tontos, niños, niñas, y hasta el que tuviere sólo una mano y ninguna pierna" (Giginta en Cavillac 1979 pag. 44). Los acogidos recibían un salario por su actividad y este era otro instrumento para postergar la mendicidad. El trabajo, en suma, es contemplado no ya como un medio para evitar la mendicidad

sino como algo más relevante: una necesidad para el bien de la comunidad. El valor del trabajo y la actividad comienzan a consolidarse, en la línea de la propuesta de la reforma protestante.

En su **Remedio de Pobres** enumera Giginta hasta cincuenta males que se evitarán con las Casas de Misericordia. Pueden sintetizarse las consecuencias positivas que se derivarían de la generalización de estos centros en la península, en los siguientes extremos:

1. Se logrará arrebatarse el ocio a los pobres afligidos y se acabará con parte del desorden social reinante.

2. Se eliminará la exhibición pública de la enfermedad, falsa o verdadera, quedando recluida en el hospital, acabándose la herida como reclamo de caridad.

3. Se multiplicará la fuerza en el mercado de trabajo.

4. Se tasarán y se regularán los salarios a la baja.

5. Se fomentará, en virtud de la generalización del trabajo, el aumento de la riqueza particular y pública (en Serna Alonso 1988 pag. 60; una enumeración completa puede verse en Jimenez Salas 1958 pag. 101).

Pero es que además Giginta, observador de la realidad de su tiempo, supo percibir la aparición de un nuevo fenómeno vinculado a la pobreza: el pobre excluido de la colectividad que, en el medio urbano, se convierte en pícaro. Frente a el pícaro, disidente capaz de cuestionar el equilibrio de la comunidad, las Casas de Misericordia se alzan como centros preventivos de ese comportamiento juvenil (Cavillac 1979 pag. 54-55).

Por lo demás, Giginta mostró una decidida orientación hacia la intervención civil de la beneficencia. Sus propias negociaciones con estas autoridades, probaron en la práctica donde situó sus esperanzas de reforma. Intervino en repetidas ocasiones ante las Cortes y dedicó su Remedio de Pobres al presidente del Consejo Real de Castilla. Sus principales colaboradores fueron siempre seculares y la gestión de las Casas eran atribuidas a los seculares. Para él, el agente básico de impulso de las reformas ha de ser el monarca a quien no duda en denominar como: "Padre de pobres" (Cavillac 1979 pag. 52). Este debe protagonizar la reforma económica, impulsando Montes de Piedad en todos los municipios importantes.

Los proyectos de Giginta alcanzaron éxito inmediato, propagándose por todo el país (el examen de la Casa de Misericordia de Valencia, puede verse en Serna Alonso 1988 pag. 69-85). Esta popularidad se vio favorecida al difundirse sus obras por mandato real. Numerosas Casas de Misericordia se inaguran en las décadas de 1570 y 1580, entre ellas una en Granada. Su popularidad aumentaría incluso, dos siglos después, con el gobierno de

Floridablanca, cuando los ilustrados recuperen muchas de sus ideas. El sistema que diseñó, se adelantaba en más de un siglo a la legislación europea en materia de reclusión. Sus analogías con el sistema de las "workhouse" ingles -donde el pobre rebelde perdía el derecho a los socorros distribuidos por los "overseers of the poor"- son evidentes (Cavillac 1979 pag. 42).

1.6.- LOS ALBERGUES DE POBRES,

de Pérez de Herrera

Cuando en 1598 aparece la obra de Cristóbal Pérez de Herrera "Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos" (citaremos por la reedición aparecida en 1975), conocido con el título más reducido de "Ampara de Pobres", el debate sobre la mendicidad se ha prolongado ya durante medio siglo en España. A estas alturas de la polémica pocas novedades cabía, por tanto, introducir.

Pero Pérez de Herrera fue un personaje singular. Médico, político y poeta, había nacido en Salamanca en 1556, falleciendo en 1620. Médico de galeras durante el reinado de Felipe III y seguidor de Giginta, conoció el mundo de la marginalidad. Amigo de Mateo Alemán, escribió sus reflexiones sobre la picaresca y la mendicidad. Aspiró a racionalizar la vida colectiva y por eso fue un intelectual y hombre de acción; como le calificó Cavillac: "Pérez de Herrera fue un espíritu libre de prejuicios y abierto a los problemas sociales de su tiempo. Novador convencido, supo poner su potente dinamismo reformador al servicio de la dignidad de los desheredados, en un momento en que ésta condicionaba precisamente la prosperidad de la patria" (Cavillac 1975 b, pág. LXXIII).

Pérez de Herrera impulsará nuevas medidas de asistencia social, con matices respecto a anteriores propuestas. Parte de la distinción entre verdaderos y falsos mendigos, propugnando que estos sean severamente castigados. Y admite -al igual que hicieron Soto o Robles- la mendicidad de extranjeros.

Herrera percibe numerosos males e incluso riesgos - menciona hasta la existencia de espías, disfrazados de pobres fingidos- con la mendicidad libre. Hay, dice, herejes de diferentes sectas, moros y turcos. "y otras gentes de leyes perniciosas y malditas" (Pérez de Herrera 1975 pag, 40), como consecuencia de la permisividad. La ociosidad y la vida alejada de la práctica religiosa, la simulación de enfermedades y el maltrato a niños para aparentarlas, etc. son consecuencias de la práctica libre de la mendicidad (pag. 19-51).

Los riesgos de la situación social de su tiempo alcanzan al problema de la despoblación de España y, lo que es más grave para Herrera, la superior natalidad de los mendigos. Para él, si se mantiene esta situación: "Si esto no se remedia con brevedad, dentro de veinte o treinta años ha de ser la mayor parte de estos reinos (fuera de alguna gente de calidad y rica) de mendigantes y gascones, por ser gran parte de ellos de esta nación, moriscos y gitanos, porque éstos van creciendo y multiplicándose mucho y nosotros disminuyéndonos muy aprisa en guerras y religiones" (Pérez de Herrera 1975 pág. 177).

Esta preocupación por los falsos mendigos se manifiesta con mayor vigor al tratar de los huérfanos desamparados, a los cuales trata de recuperar para la vida activa, incorporándolos al trabajo, en todas sus manifestaciones: que aprendan a trabajar en fábricas de tapices, que se incorporen a la armada y a fábricas de armas, que las niñas se pongan a servir, que los más capaces reciban enseñanzas de matemáticas, etc. Para seguir y cuidar a los niños propugna que cada Ayuntamiento designe un "Protector de los Huérfanos" (Pérez de Herrera 1975 pág. 103-111).

La solución a estos males la percibe abordando una ordenación de la mendicidad a través de dos vías simultáneas: los Albergues de Pobres y la reglamentación de la mendicidad callejera.

Los Albergues son, en efecto, la propuesta más original de Herrera. Se trata de residencias-refugio para pobres verdaderos, pero las concibe como centros abiertos y no cerrados, con libertad tanto para entrar como para salir. Se trata con ello de evitar los inconvenientes, que el propio Herrera menciona, del internamiento: contagios de enfermedades por falta de ejercicio y ventilación; dificultades económicas para mantener y vestir a los acogidos etc. Por estas dificultades -escribe Herrera- es por lo que no han prosperado los intentos anteriores de implantar este tipo de centros. Y también por los negativos efectos para el desarrollo de los sentimientos caritativos que originaría la desaparición de los mendicantes de las vías públicas (Jiménez Salas 1958 pag. 105).

El internamiento no es, pues, la solución. Los Albergues son por tanto alojamientos para los pobres pero donde únicamente duermen, asisten a misa y cuentan con un lugar bajo llave para conservar la comida y pertenencias personales. El propio Herrera describe el diseño que deben tener los edificios, así como el equipamiento y utensilios que deben disponer los centros. Diferencia pues la idea del Albergue de la cárcel, pero eso no significa que el albergue no cuente con un explícito objetivo de subordinación y de disciplina de la población, para que el Albergue: "Los encamine y los instruya en la Fé católica y reconociendo obediencia y sujeción a superior, a quien teman y respeten" (Herrera 1975 pag. 139).

Pero los acogidos no pasan todo el día dentro del centro. Acuden únicamente al caer la tarde para dormir. El resto del día a los pobres inútiles se les proporciona licencia y una insignia al cuello para que puedan pedir limosnas. Esta es sin duda una de las singularidades de la obra de Herrera: el no hacer del control de la pobreza un instrumento directo de trabajo forzado. En los Albergues sólo trabajan quienes no pueden hacerlo fuera. Y los pobres verdaderos pueden pedir limosna pública (Pérez de Herrera 1975 pag. 61).

Los pobres viven por tanto del producto de las limosnas que obtengan, aunque para el mantenimiento de los Albergues establece impuestos por representaciones de comedias o por construcción de viviendas en la localidad. La administración de los centros es conjunta, de laicos y

eclesiásticos, pero el control supremo corresponde a las autoridades civiles.

La idea de Pérez de Herrera era la construcción de una red general de albergues en toda España, mediante una organización central y sus correspondientes delegaciones provinciales y locales. Y es que en Pérez de Herrera la asistencia y control de la pobreza no es sino un elemento de una política general de asistencia social, que debe promover el Estado. Para los encerrados en prisión, propugna la ayuda de unas Hermandades a modo de lo que luego serían los Patronatos de presos; para la infancia abandonada, establece la colocación en familias o en asilo, bajo la protección de tutores de oficio; para la invalidez militar, propugna un seguro social -con cotizaciones del estado y los beneficiarios-; para los parados, con personas responsables de: "acomodar y alquilar a los jornaleros, así de labranza como de otras actividades" (Rumeu de Armas 1981, pag. 174; también Pérez de Herrera 1975 pag. 205 y ss).

Rumeu entiende que Herrera propugna una "restricción total de la mendicidad callejera" pero esta afirmación no nos parece ajustada al pensamiento del propulsor de los Albergues de pobres. Herrera, al igual que Giginta, no prohíbe la mendicidad de los asilados. Al dar albergue a los verdaderos pobres, lo que hace es organizar su mendicidad. Y aquí reside precisamente la diferencia de estas propuestas, con la anterior de Vives: este sí que aspiraba a la supresión de la mendicidad: "Aunque los asilos que él concebía no eran cárceles, sí eran lugares de

los que sólo se salía para ir al taller" (Bataillon 1977 pag. 191).

Herrera por el contrario aspira al control y reglamentación de la mendicidad, pero no organiza su sistema para la desaparición. Aspira a la mejora en las condiciones de vida de los pobres verdaderos -su aspiración, dice "no es quitar pobres, sino mejorarles su manera de vivir" (pag. 255)- y que al negar la limosna a los que fingen ser pobres, se les forzaría a trabajar para ganarse la vida. Se trata pues de extremar las situaciones de los mendigos: a los verdaderos se les mejora con los Albergues y con el reconocimiento de su situación de pobres, que harían aumentar las limosnas. Los fingidos, unos se verían obligados a incorporarse al trabajo, y a los que continuáran mendigando, Herrera era de la opinión de aplicarles las leyes represivas castellanas de 1565.

Pero la propuesta de Pérez de Herrera cuenta con una ambición que va más allá que la mera reglamentación de la beneficencia; esta constiuye tan sólo un eslabón de un objetivo más genérico. Para él la panacea para abordar los males del país -y no sólo de la mendicidad- no son los Albergues de pobres. Su obra aspira a resolver la cuestión mediante el desarrollo de las manufacturas, que proporcione una mejoría general de la situación económica. De ahí su menosprecio del ocioso y, sobre todo, su elogio del mercader laborioso que impulsa con su actividad el bienestar general. La industria es la verdadera religión del estado, que posibilitaría estabilizar una clase media y recuperar el retraso respecto a otros países. Madrid, en

su proyecto, habría de ser una gran capital mercantil: "otro Amberes" dirá en Amparo de Pobres (1975 pág. 240).

Lo que hay pues en su obra, al margen de las soluciones concretas propuestas para la mendicidad, es una mentalidad burguesa que despunta, un anhelo de insertar al país en la modernidad (Cavillac 1985 pág. 407). Para Maravall (1972 pag. 188), aunque capitalismo no hay hasta el siglo XIX, Pérez de Herrera se inserta en una época con impulsos y balbuceos. Los Albergues constituyen por tanto sólo un eslabon de un objetivo más ambicioso y modernizante. Su ambición no es reglamentar la pobreza, sino recuperando fuerzas de trabajo hasta ahora ociosas, reestructurar la vida económica. Por eso, precisamente, su propuesta es extraordinariamente ambiciosa. Se ocupa de la pobreza, pero no para tratar de favorecerla compasivamente, sino para procurar: "racional, metódicamente, eliminar la pobreza" (Maravall 1972, pag. 238). Ahí radica en esencia la modernidad de su propuesta.

Pese a la proximidad entre las ideas de Herrera y Giginta, el éxito no acompañó sin embargo a la propuesta de Albergues de Pobres, siempre postergados en relación a la implantación de Casas de Misericordia. Sin embargo sus ideas serían recuperadas varias décadas más tarde, por los ilustrados. En particular Campomanes citaría ampliamente sus escritos cuando, en los años setenta del siglo XVIII, aborde todavía la cuestión de la pobreza y de la población española.

C A P I T U L O S E G U N D O



LA ACCION SOCIAL EN EL SIGLO XVII Y XVIII

LA POLITICA DE LA ILUSTRACION

2.1- LAS REFORMAS DEL SIGLO XVII.

Al iniciarse el siglo XVII, la política de asistencia a la mendicidad va a venir condicionada por la situación real en que se encontraba en el siglo anterior, más que por los debates ideológicos o por las medidas legales implantadas, casi siempre incumplidas.

El siglo diecisiete se nos aparece, en efecto, como una mera continuidad del anterior. En la práctica, la Iglesia sigue manteniendo un protagonismo de relieve -superior al del Estado- en materia de beneficencia. La distinción entre los pobres verdaderos y fingidos, con la consiguiente persecución de éstos últimos, se mantiene en vigor. Y, mientras tanto, la suerte de los pobres continuaba siendo dramática en una España sometida a crisis económicas, a los azotes de la peste y a un paro crónico. El proceso secularizador de la asistencia parece abortado, destaca Carmona García (1985 pag. 73) como síntesis del XVII.

Hay sin embargo matices en el planteamiento de la cuestión con el nuevo siglo. Matices si se quiere formales, pero no por ello menos reveladores de los cambios en profundidad que simultáneamente se estaban produciendo en el conjunto de la sociedad y que van a afectar decisivamente al tratamiento de este problema.

Es significativo, en efecto, que prácticamente desaparezcan las polémicas sobre la pobreza, que tantas energías habían suscitado en el precedente siglo XVI. Incluso, llama igualmente la atención, la considerable disminución de disposiciones legales adoptadas en este nuevo período, en relación al anterior, respecto a vagabundos, huérfanos y expósitos, pobres, hospitales, etc. (Una síntesis de la legislación puede consultarse en Jiménez Salas 1958 capítulo XV). ¿Significa acaso que desaparece la preocupación por el tema o, más aún, que se reduce el alcance del mismo problema?.

En manera alguna pueden admitirse semejantes hipótesis; la gravedad del problema se mantiene y la reflexión sobre las vías para atenuarlo también persiste. Pero ocurre, en nuestra opinión, que quedan en un segundo plano los análisis directos sobre la pobreza para, en su lugar, vincular a ésta, la pobreza, con los problemas globales, colectivos, generados por la marcha global de nuestro país. Es decir, se mantiene la preeminencia de la cuestión pero, si se quiere, examinándola desde más lejos, con mayor perspectiva, y con mayor profundidad. Y por tanto asociando la cuestión a más elementos que a la mera discusión sobre el paliativo concreto -sean Albergues, Casa de Misericordia, o lo que fuere-, más efectivo para atenuarlo, como había ocurrido hasta entonces. El procedimiento en sí mismo parece moderno e innovador y susceptible de mayor efectividad en el tratamiento de la pobreza.

Es preciso examinar el tratamiento de la pobreza, por consiguiente, como una de las profundas modificaciones que se operan en el ámbito político. Hasta el punto que los cambios producidos del siglo XV al XVII han sido catalogados como verdadera revolución estatal. Así percibe Maravall (1972 pag. 587) el conjunto de transformaciones estructurales que se operan en este importante período de nuestro pasado.

Los cambios se acumulan en el sentido de estar fraguándose el nacimiento del Estado moderno en nuestro país (sobre este aspecto seguimos a Gómez Arboleya 1957 cap. 2 y 3 en especial, y Maravall 1972). Se produce en efecto una racionalización del Estado y de la economía, en lo cual se ha querido ver un decisivo impulso en la guerra de Granada. A mediados del siglo XVI se está pasando de una economía feudal a una economía dineraria, con un creciente protagonismo de bancos, el desarrollo de nuevas formas de crédito y la unificación monetaria con la desaparición de monedas señoriales (Maravall 1972 pag. 62-65).

El dinero revolucionó "no el afán de ganancias, pero sí sus modos", desarrolló nuevas técnicas en los negocios y popularizó nuevas ocupaciones como banquero, cambista, mercader o prestamista. Sobre todo, el dinero genera una nueva concepción de la riqueza, asociada al capital, y sentó las bases sobre las que pudo "levantarse el poder monárquico y toda su maquinaria de gobierno" (Maravall 1972 pag. 80-84). Las facilidades recaudatorias que proporciona el dinero y la consiguiente implantación de

nuevos sistemas fiscales -requeridos además por las crecientes demandas generadas por el propio Estado y las necesidades de las guerras-, favorecieron igualmente la unificación política.

Los siglos XVI y XVII significaron desde luego el comienzo de una nueva época en múltiples aspectos. El sistema económico, el desarrollo de la burocracia, los cambios en el derecho, la nueva concepción del poder político, significan transformaciones decisivas para la historia contemporánea: "El Estado es, en el Renacimiento, como una amplísima, gigantesca empresa consistente en aplicar, bajo la orden de un mando superior, toda una serie de medios administrativos, económicos, militares, etc., para dirigir una masa de destinos humanos, dándoles una coherente unidad hacia un fin que el poder absoluto señala" (Maravall 1972 pag. 478).

El Estado se expansiona considerablemente en el siglo XVI. El número de funcionarios aumenta, al igual que se extienden las funciones del Estado. Su actividad es considerable en el ámbito de las obras públicas, de carácter militar, sanitario, ornamental, de carácter económico, etc. El contenido de los dos cuestionarios enviados a los pueblos por orden de Felipe II, constituye una prueba evidente de la amplitud de materias económicas, sanitarias, sociales, etc hacia las cuales dirige su atención el Estado. Pero lo importante es que en esa incesante actividad que el estado realiza o impulsa, no hay una mera actuación. Sino que revela la nueva concepción de la actividad administrativa y de gobierno que se ha

implantado en la sociedad española (Maravall 1972 pág. 210 y 268-269).

La intervención del estado en el ámbito de la asistencia social se realiza en tensión, desde luego, con los sectores eclesiásticos que la consideraban como un eficaz instrumento para la edificación moral de la sociedad. Pero también el intervencionismo estatal se produce en conflicto con los poderes locales, deseosos de seguir controlando y protagonizando la beneficencia. Los obstáculos y dificultades suscitados, por ejemplo, para la reducción del excesivo número de hospitales atestiguan los fuertes intereses locales involucrados (Carmona García 1985 pág. 87). De ahí que el intervencionismo no siga una evolución lineal, sino un incremento con oscilaciones y retrocesos.

Y es que no debe separarse la actuación material del Estado de otros cambios simultáneos, que fundamentan aquella actuación y, en particular, la propia asistencia social. Esto es lo que ocurre con los cambios en la concepción del bien común. Como consecuencia del proceso de secularización, la noción escolástica medieval del bien común -que conlleva una definición objetiva, unitaria y transpersonal, que dificultó ver el bien de los individuos concretos-, está dejando paso a la noción de la felicidad política. En ella late la preocupación por el bienestar y satisfacción de las necesidades económicas de individuos concretos, y teniendo en cuenta el criterio personal y no el dictamen de alguna autoridad, política o moral, ajena al propio individuo (Maravall 1972 pág. 208-215). La felicidad

se desprende de connotaciones religiosas o morales, que existían con la noción de bien común, y requiere la intervención civil para que el individuo pueda lograrla.

En este sentido, el siglo XVII también traerá cambios importantes en la valoración del trabajo. El trabajo en su sentido renacentista, comienza a contemplarse en su carácter creativo, innovador. El trabajo independiente, aunque modesto, se vincula a un estado de felicidad: "Si libertad es no servir, la única manera de ser libre es trabajar, lo que siempre vale más que depender de otro" (Maravall 1972 pág. 370 y en general 369- 387). Pero simultáneamente, y como consecuencia de la nueva valoración del individuo, se hace del trabajo una esfera propia del intervencionismo estatal. Al poder público le corresponde actuar en favor de los trabajadores.

Junto a la nueva concepción del trabajo, su reverso: la nueva concepción de la pobreza. La mentalidad del trabajo y el proceso de secularización, impulsan cambios profundos en la percepción de la pobreza. Esta comienza a dejar de ser contemplada como un ideal ético, mientras que crece el intervencionismo estatal en la materia. Pero ese intervencionismo se vincula a uno de los fines del nuevo estado moderno: la introducción de una política de justicia social, que no puede ser obra de la Iglesia, ni de la iniciativa privada, sino del propio Estado.

En el XVII en efecto el remedio al problema de los pobres: "En nombre de la función pública de la justicia, ha

caído dentro de la esfera del Estado y algunos (autores de la época) llegarán a concebirla como uno de sus fines" (Maravall 1972 pag. 238-249). Y precisamente cae dentro de sus fines porque se constata las implicaciones demográficas, económicas, sanitarias, militares, para la seguridad ciudadana, para el bienestar colectivo, en suma, de la cuestión de la pobreza y de la mendicidad.

En la abundante literatura económica y social del XVII se encuentra una crítica muy viva contra los abusos de los poderosos, los excesos del capital y que exalta al pobre y necesitado. Es esta, al decir de Rumeu, la manifestación más importante de la Contrarreforma española en materia social, que impulsó el concepto de justicia social y por eso: "Aboga por la intervención enérgica del Estado para orientar y moderar la economía, según normas de justicia y caridad, aspirando a convertir en fin y función del Estado la justicia, interpretada en un sentido de protección y defensa de las clases populares, frente a los excesos de los poderosos" (Rumeu de Armas 1981 pág. 164). No es solo, por tanto, el cambio de la noción del bien común al de la felicidad, lo que impulsa el intervencionismo estatal. Es sobre todo la idea secularizada de justicia.

Precisamente por ello en el XVII se produce un acusado giro en la consideración de la pobreza. Numerosos tratadistas de la época: "Explícita o implícitamente, rechazan los pretendidos beneficios de la pobreza, denuncian los injustos dolores a que está sometida, ponen al descubierto la opresión de una estructura social que

carga todo el peso de los sacrificios sobre ellos y, al proponer sus remedios a una crisis generalizada, en el fondo nos dejan ver el programa de una sociedad diferente en la que eficaces vías de distribución de las riquezas llegarían a alcanzar unos sistemas de participación en las mismas, más equilibrados" (Maravall 1984 pag. 189).

La originalidad pues en el tratamiento de la pobreza radica en su consideración como consecuencia del mal gobierno de los hombres. Se la vincula por consiguiente a un problema de orden colectivo. Se la considera consecuencia en definitiva de una mala organización social, a la cual los propios hombres pueden, y deben, poner remedio. A la postre, y como consecuencia de las tendencias renacentistas, la pobreza abandona el cielo y aterriza en la tierra: queda convertida en un asunto público y civil. Aquí están sus causas y sus consecuencias.

2.2.- LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES EN EL

XVII.

Cuando al filo del siglo XVII se inicia el reinado de Felipe III -en 1598-, comienza a afianzarse la convicción de que los problemas existentes en la sociedad española afectan a toda la vida económica y social del país. Los fracasos militares no son fortuitos -guerras de Flandes, contra Inglaterra, guerra de treinta años-, sino que son consecuencia del mal estado de la sociedad entera.

Hay en el siglo XVII un sentimiento profundo de que las cosas estaban cambiando, una conciencia general de crisis social producto del efecto de perturbación del: "Desmoronamiento de la sociedad coetánea que suscitaron en las conciencias de quienes vivieron los trastornos, no sólo de los precios y de las oscilaciones de la moneda, sino también de la carestía y falta de productos, de empeoramiento de la alimentación, de insurrecciones populares o levantamientos separatistas, de desastres militares, de novedades científicas, de alteraciones en la familia, del espectáculo de vagabundos y marginados, de pestes, hambres, despoblación (...), toda esta compleja constelación de los más variados factores, inspiró una mentalidad en todos los países del Occidente europeo y entre ellos en España, que en ésta propició el sentimiento de crisis" (Maravall 1984 pag. 161).

Muy acertadamente, en este texto -donde Maravall analiza las interpretaciones de las crisis económica del siglo XVII- se vincula la crisis no sólo a situaciones directamente económicas, sino a un importante factor ideológico: la conciencia de crisis generalizada. La situación de España plantea urgentes problemas. La expulsión de los moriscos en 1609, al margen de sus efectos religiosos o políticos, iba a agravar la situación económica al quedarse el país sin la mano de obra más cualificada en la artesanía y la agricultura.

El siglo XVII es, en efecto, el de los "arbitristas" es decir, aquellos que arbitraban remedios para curar los males de la monarquía. No se trata por consiguiente de ordenar la caridad o regular la pobreza como ocurría en el siglo precedente. Ahora en el XVII se busca formular las causas para arbitrar los remedios efectivos (Pérez Estevez 1976 pag. 299), que están vinculados a situaciones profundas de la realidad española.

Para Sancho de Moncada, la causa de los males de la sociedad española procedían de la abundancia de los metales preciosos llegados desde América, que habían estimulado la ociosidad (una postura, por cierto, semejante a la de Montesquieu en algún libro de su "Espirítu de las Leyes") y la abundancia monetaria había afectado negativamente al conjunto de la economía española. La despoblación no era sino consecuencia de la adversa situación económica. La protección de las manufacturas españolas frente a las extranjeras, permitiría la industrialización del país y proporcionar abundantes

empleos mejorando por tanto la situación general de la sociedad española (Martín Rodríguez 1984 pag. 225). Todo ello, desde luego, no fue obstáculo para escribir un cruel discurso contra los gitanos.

Pero el proteccionismo de Sancho de Moncada se dirige especialmente al trabajo, pues a los trabajadores es a quienes ha de atender preferentemente el Estado. Eran las resistencias de la estructura social del país, donde se encontraban las causas de la crisis social. Como ha sintetizado Maravall, el programa de Moncada se centraba en la atención preferente a la manufactura, fomento de la industrialización, política proteccionista, eliminación del paro forzoso, impulso de la inversión y política de pleno empleo. La terapéutica que ofrece como remedio a la situación es catalogada incluso por Maravall como una política de "tinte Keynesiano" (1984 pág. 183) y esta definición denota, en definitiva el profundo alcance de los males analizados por Moncada y de los remedios propuestos.

Para López de Deza (1618) el abandono de la agricultura es la causa de los vagos que pueblan el reino. Una postura semejante es la de Caxa de Leruela (1631) quien confió el despegue de la economía no en la industria, sino en la abundancia de ganados. Para mejorar las condiciones de la población proponía destinar menos tierras a la agricultura y reduciendo la dimensión de las explotaciones, incrementando las tierras dedicadas a la agricultura. Para él, por tanto, las causas de los males de la monarquía no procedían por tanto de las guerras, del excesivo número de religiosos, ni la versión tradicional que atribuía la causa

a la ociosidad de los españoles y a su poca inclinación al trabajo. Y a diferencia de Moncada tampoco fue proteccionista, sino que vió en el comercio con el extranjero -siempre que no fueran de materias primas- una fuente de enriquecimiento y disminución de los mendigos (Martin Rodriguez 1884 pág. 139 y Maravall 1984 pág. 174).

Para Caxa de Leruela lo grave no reside en la ociosidad de los que nunca han trabajado: los sectores privilegiados. Lo grave es la ociosidad de los sectores nacidos para el trabajo. Esa es la causa del hambre en la sociedad española y de su propio retraso. Por ello Caxa propone una república de trabajadores en la que el trabajo se convierta en el lazo de solidaridad nacional y, contra las tendencias del absolutismo de la época, propugna que el poder se ejerza en beneficio de los vasallos y no de la república ni del príncipe (Maravall 1984 pág. 180).

Semejante es la posición de Jerónimo de Ceballos, para quien la raíz de los problemas sociales se encuentra en la amortización eclesiástica y propone que las acciones del príncipe sean dirigidas a mejorar el bienestar de los súbditos (Maza Zorrilla 1987 pág. 97). Para Martínez de Mata (1656) la principal ocupación de un príncipe consistía en que nadie quedara sin empleo. Para conseguirlo nada mejor que fomentar el consumo y el gasto, pero de mercancías producidas en España. El proteccionismo a los productos españoles, permitiría incrementar los puestos de trabajo y reducir las situaciones de pobreza la población española. Su aspiración es además consolidar un importante

sector de pequeños propietarios rurales (Martín Rodríguez 1984 pág 141 y ss).

Para Alvarez Ossorio (1686) la causa de los males sociales se encuentra en el abandono de la producción industrial y el exceso de personas dedicadas al comercio que debieran encauzarse hacia la artesanía, la ganadería y la agricultura. Tanto la agricultura como la industria las consideraba imprescindible para el bienestar de la población. En tal sentido postula una energética política de regadíos y denuncia los fraudes y corruptelas existentes en la gestión económica del país. Su receta pues para solucionar la decadencia será, por tanto, el fomento del trabajo (Maravall 1984 pag 192-195). Para Ossorio, seis accidentes destruyen a la sociedad: "La primera, ociosidad; la segunda, hambre; la tercera, peste; la cuarta, expulsión de vasallos; la quinta, guerra; la sexta, falta de consejo; ésta es el origen de los cinco", dice refiriéndose a la falta de protección por la monarquía de la agricultura y el la industria (Martín Rodríguez 1984 pág, 152)

Fernández Navarrete (1626) por su parte vinculara la situación de decadencia a diversos factores. De un lado, a los mayorazgos a los que atribuye la principal responsabilidad en la situación de la estructura social española. Con el mayorazgo, dice: "Se inutiliza socialmente al hijo mayor, convirtiéndole en un rentista inservible, aferrado a las formas de mentalidad más inmovilista, sino también a los restantes hijos, arruinando todas sus posibilidades de una ocupación productiva, ya que carecen recursos para ello" (Maravall 1984 pag. 177). Y por otra

parte, la poca población dedicada al trabajo. El tenía más confianza en la agricultura que la industria como fuente de empleo y riqueza. Pero la persecución de los vagabundos, la disminución del número de fiestas en que no se trabaja, "el abuso que hay de que cada cual se llame don" (Martín Rodríguez 1984 pág. 136), obstaculizan la salida de la crisis. La entrada de productos extranjeros e , incluso, de pobres de otros países no hace sino agravar la situación de decadencia y malestar de la sociedad española.

En definitiva estas aproximaciones al fenómeno de la decadencia y crisis española, lo que revela es un análisis diferente de la pobreza del que habíamos contemplado en el XVI. Ahora se trata la pobreza pero como un elemento más de una crisis generalizada que no encontrara solución sin unos cambios globales. Cambios que afectan a la organización del sistema productivo y, en definitiva, a la modernización de la economía española. No caben paliativos parciales para la pobreza sino que su resolución se encuentra supeditada a la necesaria prosperidad general de la colectividad. Y ese es el desafío al que de nuevo se confrontará España en el XVIII.

2.3.- DE LA CARIDAD TRADICIONAL A LA ASISTENCIA

PUBLICA: LA ILUSTRACION

La política de la ilustración -y específicamente el dilatado reinado de Carlos III (1759-1778)- va a suponer un periodo de intensa reforma y modernización en España. Con la implantación de la dinastía borbónica, la vida política va a cambiar en breve plazo. Frente a la anterior organización de la monarquía austriaca, el modelo francés de organización va a implantarse paulatinamente. En ningún otro siglo como en el XVIII -ha escrito en una obra clásica Sarrailh (1974 pag. 17)- parece España salir de su tradición y, bajo las influencias extranjeras, oponer a las fuerzas de la esclerósis, una minoría tan ardiente y combativa.

El siglo XVIII tiene en efecto un sitio de honor en la historia de la tradición liberal española. Autores tan opuestos como Sarrailh y Rumeu de Armas han subrayado las vinculaciones entre ilustración y revolución liberal. Este último llega a afirmar que la Revolución liberal no se hizo en las Cortes de Cádiz, más que en lo aparente: "La verdadera revolución se fragua en las antecámaras y en los despachos de los ministros de Carlos III y Carlos IV. Con razón decía Menéndez Pelayo que el siglo XVIII era el prólogo o el primer capítulo de la Revolución liberal. Por lo que respecta al orden económico, es tan cierto, que

puede considerarse a las Cortes (de Cádiz) dando legalidad a un hecho "consolidado" (Rumeu 1981 pag. 330; en el mismo sentido Sarrailh 1974 pag. 711).

Las medidas adoptadas para fomentar la prosperidad nacional, afectaron a todos los ámbitos. Se emprendió una activa política de obras públicas, mejora y saneamiento de las ciudades y dotación de equipamientos básicos. La reordenación administrativa se emprende igualmente para activar la política de fomento, implantándose políticas de colonización de territorios despoblados, como en Sierra Morena, mediante la creación de nuevos poblados. El impulso de la riqueza, comercio y artesanía vino acompañada de medidas en favor de las artes, letras y ciencias. El laicismo y el ánimo regeneracionista, alienta la acción ilustrada. El profundo sentido innovador se proyecta igualmente en el tratamiento de la acción social.

Posiblemente fuera en este ámbito donde las innovaciones provocaran, en la España de la época, mayor conciencia de los cambios que se estaban produciendo. El apoyo prestado a las instituciones capaces de difundir las luces fue importante, tanto en las Universidades -cuyos planes de estudio fueron modernizados-, como en el fomento de la educación, los periódicos y las Sociedades de Amigos del País. Incluso Carlos III en 1768 restringe la capacidad de la Inquisición para censurar los libros. Obligaba a que la Inquisición no pudiera condenar libros sin audiencia previa a su autor; a que no se pudiera poner impedimento a la difusión de un libro antes de que se hubiese probado que era pernicioso y a que los edictos que prohibían libros no

podieran ser publicados sin autorización previa del Gobierno; y las prohibiciones de la Santa Sed se encontraban sometidas a las mismas normas (Herr 1971 pag. 171).

La cultura y la educación es considerada la principal vía para la felicidad y la prosperidad social: "¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social?", se pregunta Jovellanos y responde: "Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo. Las fuentes de la prosperidad social son muchas, pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública. Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina" (cit. en Sarrailh 1974 pag. 170). Estas convicciones darán lugar al importante esfuerzo educativo y en formación profesional que se realizará durante la Ilustración.

Pero el éxito de las reformas emprendidas no podía descansar únicamente en el ánimo de los gobernantes y dirigentes. Se necesitaba, por el contrario, contar con la movilización colectiva o, al menos, más amplia posible. El instrumento más adecuado para esa movilización de la población pronto fue articulado: **Las Sociedades Económicas de Amigos del País**, cuyo importante papel fue pronto percibido. En efecto, en 1774 Campomanes en una circular invita a las autoridades locales a fundar sociedades económicas, siguiendo el modelo de las de Berna o la de Vascongadas, primera fundada en una ciudad española

(Sarrailh 1974 cap. 4 y 5). y a cuyo llamamiento e establecerán en numerosas ciudades, entre ellas Granada, estudiada su actividad en el XVIII por Castellano (1984 en especial cap. 5 y 6).

Las Sociedades Económicas, agrupaban a nobles, intelectuales y clérigos de espíritu reformista -incluso abrieron sus puertas a las mujeres por expreso deseo de Carlos III-, y no admitían en su seno distinciones de rango o posición social. El propósito era que realizáran una actividad de impulso colectivo - y legitimación- del cambio social, involucrando a la mayor parte de la población. De ahí, precisamente, el recelo con que se contemplaron sus actividades por sectores eclesiásticos y dirigentes locales.

Tenían que estudiar cada provincia y, en función de sus recursos, determinar cuales industrias y actividades convenía impulsar. Debían examinar y divulgar las innovaciones convenientes para mejorar la rentabilidad, las herramientas, instrumental y calidad de la agricultura, industria y comercio; difundir los progresos científicos; fomentar la iniciativa individual en la mejoría de estas actividades con premios, convocatorias públicas, exposiciones, concurso, discusiones y debates abiertos de proyectos convenientes y, en definitiva, adoptar cualquier iniciativa tendente a impulsar el bienestar colectivo (Sarrailh 1974 y Herr 1971 pag. 129 y ss). Preocupación por el bienestar colectivo que se encuentra en la base de las numerosas reflexiones suscitadas por la mendicidad, la

beneficencia y la asistencia social durante la Ilustración.

Por supuesto, la convicción ilustrada parte de considerar que un Estado próspero es aquel que cuenta con abundante población, pero de personas útiles y laboriosas, que trabajen. Y la política de esta época va encaminada al logro de esos objetivos. La pobreza y su asistencia van a ser abordadas por el Estado, en función de la capacidad o no de poder trabajar. Sólo los imposibilitados para el trabajo o quienes han perdido su sustento habitual -viudas, huérfanos, jornaleros en paro- serán ayudados. Para los vagabundos se adoptarán medidas para reprimir su vagancia y obligarles a trabajar en las obras públicas y en el ejército (Trinidad Fernández 1985 pag. 90 y ss, y sobre la represión y destino dado a los vagos en el XVIII: Pérez Estevez 1976).

La Real cédula de 1783 -por la que se decreta la dignidad y honradez de todos los oficios y por tanto su compatibilidad con la hidalguía- constituye un claro ejemplo de la voluntad ilustrada -y en particular de Carlos III- por liberar al trabajo de toda carga degradante con que tradicionalmente se le había asociado y de la aspiración a que se generalizara la actividad laboral en toda la población. Y por otra parte, por Real Orden de 1749 se prohibirá la limosna, con la intención de canalizar la población hacia el trabajo.

Pero los cambios que se producen son, antes que nada, de naturaleza ideológica. La caridad religiosa

alcanzó, a mediados del siglo XVIII, la máxima amplitud en cuanto a los fondos económicos empleados y las personas asistidas, pero ello no sería obstáculo al cambio en su consideración: "Los eclesiásticos siguieron defendiendo la caridad como una obligación propia de los cristianos, pero también apareció una nueva y abundante literatura atacando la práctica de la caridad de las instituciones clericales (...). Esta campaña contra la caridad se originó en la creencia de que la caridad de las instituciones eclesiásticas causaba mendicidad al alentar a los pobres a pensar que podían sobrevivir de las limosnas y no de trabajo (...). La opinión ilustrada sostenía cada vez con mayor frecuencia que el propósito de cualquier sistema de asistencia pública debía ser la conversión de los pobres en sujetos útiles, leales y productivos" (Callahan 1978 pag. 72).

La pobreza va a contemplarse por la ilustración no como una cuestión de índole religiosa o espiritual, sino como un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes sociales. Precisamente por ello las iniciativas y debates se van a multiplicar en este período: "El reinado de Carlos III fue en este sentido la etapa de mayor efervescencia legislativa: la mejora de la beneficencia domiciliaria, la fundación y dotación de hospicios, la creación del fondo pío benefical para regular la caridad individual, la aproximación de las sociedades económicas al problema de la mendicidad y de la organización de las Juntas generales, parroquiales y de barrio de caridad así lo confirman" (Serna Alonso 1988 pag. 81).

De hecho, en este siglo se van a desarrollar los montepíos y cofradías de socorro, a tomar auge los Montes de Piedad -que habían sido creados en 1702 por el padre Piquer-. También asociaciones en favor de internados en cárceles y a partir de 1750 se va a construir una red de hospicios y casas de corrección por toda España, y a finales de ese siglo existían ya un centenar de hospicios con más de once mil individuos albergados (Trinidad Fernández 1986 pag. 92 y ss). Las Diputaciones de Barrio, que constituyen una de las principales innovaciones, las estudiaremos a continuación.

Naturalmente, todas estas innovaciones fueron impulsadas por un importante grupo de pensadores, entre los que se cuentan Bernardo Ward, Jovellanos, Floridablanca, Sempere y Guarinos o Campomanes. En sus ideas sobre la beneficencia no pretenden ser originales; por el contrario explícitamente aducirán que recogen las experiencias introducidas en otros países europeos -Holanda, Inglaterra, Francia, o en Ginebra, donde "ningún pobre pide limosna"-, donde se reúne la cuestión de la beneficencia con la de los trabajos públicos (Sarrailh 1974 pag. 534-535).

Puede mencionarse la existencia de una constante en el pensamiento de estos autores. Se trata de la idea de que pobres no son quienes carecen de dinero, sino quienes no quieren dedicarse al trabajo y, precisamente, por esta opinión se rechaza la caridad y la limosna. La sólo caridad, dirá Ward, no basta para remediar una situación tan grave como la de la mendicidad en España.

Los ilustrados en suma rechazan la práctica de la limosna, por considerar que fomenta la pobreza y la ociosidad y los vicios anexos a ella (el juego, la bebida, etc). Consideran la situación de los necesitados como un problema cuya competencia corresponde al Estado: "Si son la pobreza y la miseria indispensables elementos del estado social, al gobierno, depositario de su felicidad y armonía, y fiel intérprete de las voluntades particulares, toca de justicia la santa obligación de velar sobre los infelices y ser tutor y padre de sus necesidades" (Ward, cit. en Serrailh 1974 pag. 531; pero vease para profundizar a Castellanos, 1982 y 1984; Martín Rodríguez 1984; Maza Zorrilla 1987; Rumeu de Armas 1981, etc).

Si el aliento reformista existió, no fue ciertamente el único impulso al tratamiento de la asistencia social. La situación social y el Motín de Esquilache jugaron un papel tan relevante como las ideas reformistas en el desencadenamiento de la nueva orientación. Respecto a la primera, baste decir que: "Marginación, menesterosidad, pobreza, indigencia e incluso miseria, expresaban el verdadero estado del noventa por cien de la población a la llegada de Carlos III al trono" (Pernil Alarcón 1988, pág. 329).

Por lo que se refiere al Motín de Esquilache (1766), tanto sus causas como sus consecuencias han de vincularse, igualmente, con el nuevo tratamiento de los problemas sociales. En sus causas, por lo que la movilización popular tuvo de protesta frente a la situación de pobreza apuntada e impugnación de la misma. Y, respecto

a sus consecuencias, debido a que la actuación pública de la monarquía se activa frente a la pobreza, tanto con medios de prevención, asistencia como de represión. Los Montepíos, las Diputaciones de Barrio y la fundación del Hospicio de San Fernando, constituyen ejemplos notables de las dos estrategias de los ilustrados.

Sin embargo, antes de aludir a esas aportaciones, será preciso subrayar dos consecuencias de la política ilustrada que van a gravitar sobre todo el siglo XIX español, y quien sabe si hasta la actualidad.

Los planes ilustrados inician, en efecto, la desamortización de las tierras de la Iglesia y de los municipios como el instrumento más adecuado para la reforma de la propiedad agraria. Tomás y Valiente ha estudiado el proceso destacando cómo fué abandonando el primitivo intento de reforma social a través de la desamortización -dar tierra a los braceros y consolidar una clase media rural-, y fue sustituido por una finalidad recaudatoria para la Hacienda: "Desamortización para hacer una reforma -aunque tímida- de la economía agraria, o desamortizar para hacer frente al pago de intereses y capitales de la deuda pública interior. Eran dos posibilidades, y entre ellas se impuso la segunda ya desde los tiempos de Godoy. La otra finalidad será defendida en varios momentos del siglo y por diversos personajes; pero nunca cuajará en textos legales. Por encima de los intereses de las clases rurales (y de los de la economía toda del país) se impondrán en adelante los de la Hacienda pública". (Tomás y Valiente, 1971, pág. 46).

Las consecuencias de ese proceso han influenciado la historia política y social de España desde el siglo XIX. El haber optado por la opción recaudatoria hizo que no sirviera la desamortización para atenuar la situación de pobreza de los medios rurales ni, por consiguiente, para hacer frente al problema social. E, incluso más, agravó el problema al desposeer a los municipios de los medios materiales para hacerle frente.

Pero en lo que ahora nos importa, las distintas desamortizaciones del XIX van a generar una determinada estrategia de acción social. Por una parte, va a condicionar la centralización de los procesos de asistencia social, al constituir la desamortización "una operación impuesta por el Estado que determinó la quiebra de miles de municipios rurales españoles" (Martín Retortillo, cit. en Tomás y Valiente, 1971, pág. 158).

La quiebra de los municipios, nunca subsanada por las sucesivas legislaciones de Haciendas locales, favoreció el protagonismo en la acción social del poder más distante a la ubicación de las necesidades: el poder central. Y esa centralización generó además la uniformidad en el tratamiento de dichas necesidades. Esa centralización, sin embargo, no fue obstáculo para que simultáneamente se impusiera a los municipios la responsabilidad en las tareas de beneficencia pero sin dotarles de medios para realizarlo. La Constitución de Cádiz de 1812, en su art. 321, ya las impuso al establecer entre las competencias de los Ayuntamientos: "Cuidar de los hospitales, hospicios,

casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia".

Los efectos centralizadores de la desamortización en la acción social, fueron también reforzados por la quiebra de los sistemas de previsión y mutualismo privados. La venta, igualmente, de los bienes de las Hermandades, Cofradías, instituciones y cuyas actuaciones habrían de ser asumidas posteriormente por los poderes públicos. Este proceso de decadencia, "se acentuó de manera extraordinaria, por el colapso que en la vida social supusieron aquellos seis gloriosos y fatídicos años de la guerra por la Independencia. Fueron innumerables las Hermandades y Montepíos que naufragaron por este tiempo" (Rumeu de Armas, 1981, pág. 517).

Pero además, el impulso ilustrado a la desamortización, va a ocasionar otro importante efecto: la pérdida de influencia de la Iglesia en la política de acción social. En efecto, el giro hacia el creciente intervencionismo estatal no debe contemplarse, únicamente, como resultado de influencias ideológicas o del laicismo o de la secularización. La desposesión de bienes eclesiásticos favoreció también que la Iglesia perdiera peso en el ámbito de la acción social. Y esas dos dinámicas van a incrementarse a lo largo del siglo XIX. Pero antes, es preciso examinar las aportaciones concretas de Carlos III.

2.3.1. La Fundación del Hospicio de San Fernando.

La fundación del Hospicio de San Fernando, en las cercanías de Madrid, ofrece la cara represiva de los ilustrados ante al protesta social. El Conde de Aranda, adopta diversas medidas para restablecer el orden en la capital. Entre ellas, manda efectuar una redada en los barrios populares para el arresto de vagabundos y mendigos. Pero una vez detenidos, no se les puede enviar a presidio -pues la sola vagancia, no justifica la medida-, pero tampoco se considera oportuno dejarles de nuevo en libertad. La solución dada por Aranda será crear una situación intermedia: retenerlos, pero imponiéndoles trabajos menos penosos que a los condenados, para con ello garantizar la seguridad del Estado, a la vez que respetar formalmente la justicia.

Para el encierro de los pobres reputados responsables de los motines contra Esquilache, la Real orden de 1 de junio de 1766 establece que los pobres y vagabundos sean alojados en el nuevo centro. Pero la terminología oficial, nunca empleará la expresión de "hospicio": "El nuevo establecimiento será siempre designado por el nombre de "depósito" o por el mucho más significativo todavía de "corrección". Es en esta última palabra la que más frecuentemente se emplea en los documentos administrativos de lso años siguientes en los que se habla de la "casa de corrección de San Fernando" o bien de Hospicio de Madrid y de su "departamento de corrección de San Fernando" (Soubeyroux, 1982, pág. 111).

Pablo de Olavide iniciará su vida pública como director del nuevo centro, cargo para el que será designado el 12 de junio de 1766. Olavide organizará minuciosamente el centro pero los propósitos de "corrección" los establecerá mediante el trabajo. Los informes de Olavide insisten en el trabajo de los internados; los detenidos hilarán para las fábricas y trabajan de albañiles en la habilitación del propio centro; los viejos preparan la lana; las mujeres y los niños hilan y estos además, aprenden a leer y escribir durante dos horas al día: "En algunas semanas estos vagabundos que infestaban las calles de la capital han cambiado tanto, según Olivade, que privarlos de trabajo es ya el peor castigo que se les puede infringir" (Soubeyroux, 1982, pág. 113).

La experiencia del Hospicio de San Fernando, testimonia los límites de la actuación ilustrada. Por una parte, del compromiso de los poderes públicos o de la concepción del trabajo como instrumento obligado para la corrección y la reinserción social. En esta dimensión se asienta la interpretación de la preocupación social y de la beneficencia de la época ilustrada. Pero si se analiza, en concreto, el funcionamiento del Hospicio, ese juicio tiene que ser cuestionado.

El Hospicio, en efecto, en sus treinta y cinco años de existencia nunca funcionó bien: "En la práctica, el internamiento es siempre un castigo a causa de las condiciones injustas de la detención y de su duración: necesitados o delincuentes, los pobres encerrados son privados de libertad durante largos años, a veces para

siempre. Lejos de preparar al individuo para una nueva función en la sociedad, el hospicio está destinado a separarlo de ella. La misma elección del emplazamiento del Hospicio de San Fernando, lugar desheredado y malsano lejos de las grandes vías de comunicación y de la vista del público, a varias leguas de la capital, atestigua la voluntad de rechazar a los pobres, de excluirlos de la sociedad madrileña. Aquel que entra en San Fernando no volverá a Madrid: acabará allí sus días o bien, si sale, será desterrado. El hospicio es así otro instrumento para la eliminación de los indeseables" (Soubeyroux, 1982, pág. 126).

El funcionamiento del Hospicio de San Fernando expresa más la nueva valoración del trabajo impulsada por los ilustrados -será también Carlos III quien declare compatible la hidalguía con el trabajo-, que un acercamiento diferente a la suerte de los necesitados. El trabajo era un instrumento disciplinario para el sometimiento de los sectores sociales cuyos comportamientos ponían en peligro el orden social: "La práctica y la teoría del siglo XVIII contribuirán a completar la forma del hospicio adoptando dos direcciones: orientándolo hacia una naturaleza crecientemente punitiva y acelerando su conversión en centro privilegiado de aprendizaje de la disciplina de trabajo. Muy pronto, el asilo adoptará formas de trabajo de la manufactura, y ésta última ensayará distintas disciplinas coercitivamente aplicadas en el hospicio" (Serna Alonso, 1988, pág. 62-63).

La otra innovación ilustrada, reflejo de una política de asistencia pública y reglamentada, proviene de la creación de una nueva figura institucional: las Diputaciones de Barrio.

2.3.2. Las Diputaciones de Barrio

¿En qué consistieron las Diputaciones de Barrio? Conviene detenerse en ellas pues han sido catalogadas, nada menos, como "una de las instituciones más interesantes del siglo XVIII, y casi por completo desconocida" y como "el primer ensayo serio, amplio y comprensivo de una política de asistencia social digna de salir del olvido general en que ha estado sumida y de ser imitada en muchos de sus extremos" (Rumeu de Armas, 1981, pág. 509 y 514, respectivamente).

Las Diputaciones de Barrio fueron creadas por decreto de 30 de marzo de 1778 como una singular institución dedicada a la asistencia a domicilio, en lugar de la tendencia a la recogida o agrupación de los asistidos. Se trata de un texto breve, de 19 artículos, el primero de los cuales especifica su objetivo: son instituciones caritativas de "alivio y socorro interno de jornaleros pobres desocupados y enfermos convalecientes" (el texto del decreto en Soubeyroux, 1982, pág. 212-214; además de este trabajo seguiremos aquí a Rumeu, 1981, pág.

509 y ss. y Guillamon, 1980, pág. 31 y ss., salvo que se mencione lo contrario).

Su ámbito de actuación se centró, en un principio, en Madrid. Pero pronto se intentó extender su actuación a diecisiete pueblos de la periferia de Madrid con el nombre de "Diputaciones de Parroquia". Sin embargo, "privadas de toda ayuda estatal y reducidas solamente al producto de las limosnas, muy cortas, de los habitantes del pueblo, estaban abocadas a desaparecer de modo ineluctable: desde 1791, no hay ya colectas, ni asistencia en nueve de los diecisiete pueblos" (Soubeyroux, pág. 126).

Se trató igualmente, de extender su actuación a otras ciudades de España. La decisión real de 25 de junio de 1783 sobre la extinción de cofradías ordenó que los recursos de las cofradías fueran trasladados a las Diputaciones de Barrio que deberán ser establecidas en poblaciones que sean sede arzobispal u obispal. Disposiciones ulteriores reiteran ese deseo del poder pero pese a existir testimonios sobre su implantación en alguna otra ciudad, es incuestionable que la experiencia se centró fundamentalmente en Madrid. Conviene por tanto examinar las características de esta institución que funciona de 1779 a 1801.

a) Composición y funciones.

Las Diputaciones de Barrio estaban compuestas del alcalde del mismo barrio, del eclesiástico que nombre el mismo párroco y de "tres vecinos acomodados, celosos y dotados de prudencia y caridad habitantes en él", según establece el decreto de creación. Para algunos autores (como Pernil 1988, pág. 334) esta composición de las Diputaciones significan un precedente democrático por la integración de estamentos, insospechable hasta ahora en las estructuras del Antiguo Régimen.

La determinación de los vecinos se realiza, para tres años, por elección de los habitantes del barrio, "fijándose antes carteles en los sitios públicos, en que se anuncia el día, hora y sitio de la elección", dice la norma de creación. Eran renovados por turno y sustituidos en caso de vacante automáticamente por el hubiese tenido más votos. El decreto impulsa a los alcaldes de barrio a que busquen a los vecinos "menos ocupados y más proporcionados para este acto" y marca también el objetivo: "Se trata de elegir unos diputados que cuiden de socorrer a sus convecinos conforme a la mente de las leyes y piadosas intenciones de S.M. (Su Majestad)", art. 4.

Para socorrer a los vecinos, los vocales de la Diputación debían desempeñar un activo papel en tres direcciones. En primer lugar, en la recaudación. Les corresponde obtener los ingresos para poder hacer funcionar el sistema de ayudas. Para ello el decreto les impone que

"pedirán dentro del ámbito del respectivo barrio por turno" y "el dinero se pondrá en un arca de tres llaves... y del que tendrá una llave el alcalde del barrio, otra el sustituto del párroco y la tercera el vocal más antiguo del barrio, anotándose en el libro de acuerdos las entradas y socorros" (art. 15). Estas formalidades son las que han permitido el conocimiento del verdadero alcance de las ayudas prestadas por las Diputaciones pues la documentación de éstas sobre todo en su aspecto económico, se conserva casi íntegra (Rumeu, 1981, pág. 511, y véase el estudio de los resultados económicos en Soubeyroux, 1982, pág. 141-159 principalmente).

En segundo lugar, el Decreto atribuye a las Diputaciones de Barrio un importante papel organizativo y burocrático de las situaciones de pobreza. Se trata de un reflejo de la mentalidad cuantitativa y organizativa de los ilustrados. Así la norma ordena "para que la Diputación discierna la certeza de las necesidades", la formación de libros de matrícula o registro y tener completo conocimiento de las situaciones del barrio. La procedencia del propio barrio de los diputados y la obligación de recorrerlo, permite cumplir uno de los objetivos esenciales de esta institución: el conocimiento preciso de los habitantes, sus necesidades y su urgencia; es decir, evitar posibles errores en el reparto de limosnas.

La fuente de información no solo podía proceder de los datos obtenidos por los propios diputados. Para no obligar a los necesitados a tener que pedir ayuda pública

o en persona, podían presentar su petición también por escrito. El diputado de servicio, diariamente, atribuía esa petición al diputado responsable del barrio para su estudio y propuesta.

Pero la procedencia del barrio de los diputados, no sólo permitía esos recorridos para conocer el estado de las necesidades. Ese contacto directo con la realidad junto a la anteriormente mencionada obligación de recorrer el barrio también para obtener recursos, generaba una consecuencia obligada: los propios diputados se convierten en agentes mentalizadores para la colectividad de la gravedad de las necesidades y la exigencia de colaboración para poderles hacer frente.

Pero en tercer lugar, los diputados desempeñaban un papel decisivo en la distribución de las ayudas, que también se realizaba de una manera muy singular. Los Diputados se reúnen cada domingo "buscando a este fin sitio oportuno... para excusar las odiosas etiquetas que suelen indisponer los ánimos de los concurrentes y causar cuestiones y embarazos que les devían del piadoso fin a que se dirígen" (art. 9). Se notifican los ingresos; se da cuenta de las ayudas inmediatas que por razones de urgencia se han prestado; se analizan las peticiones y necesidades presentadas y se toman las decisiones pertinentes.

b) Actividades de las Diputaciones de Barrio

Estas instituciones tendieron a reemplazar todas las formas existentes de ayuda social. Y por la organización burocrática que se les impuso y los balances periódicos que debían elevar a la autoridad es posible analizar las actividades de las 74 Diputaciones. Aún cuando las diferencias en sus actividades y recursos fueron importantes, por la desigualdad de recursos y de iniciativas individuales, con Soubeyroux (1982, pág. 131 y ss.) podemos describir sus actividades en los siguientes campos:

1.- La asistencia médica.

Las Diputaciones efectuaron un importante papel en la asistencia médica. Pero centrada más en la asistencia domiciliaria, que en la hospitalización (de hecho Floridablanca y otros ilustrados eran contrarios a la hospitalización). Esta sólo se producía cuando la enfermedad era grave o contagiosa.

2.- La ayuda a los necesitados.

En este punto y por la variedad y amplitud de las demandas, es donde resalta la insuficiencia de los recursos de la Diputaciones para hacer frente a la miseria existente

en Madrid. Se concedía todo tipo de ayudas: ropa, calzado, alimentos, asumían el pago de los alquileres de la vivienda, ayudas para el retorno a su domicilio de viajeros enfermos o indigentes, etc. También en este punto las Diputaciones intentan reemplazar las formas tradicionales de asistencia: hospicios y casas de huérfanos. Existían además en casos de problemas crónicos, ayudas fijas mensuales o semanales.

3.- La lucha contra el paro.

Quizá se trate de una de las formas más originales de la actividad de las Diputaciones de Barrio. La búsqueda de empleo es "una constante preocupación de los diputados, para quienes la ociosidad es la fuente de todos los vicios y de todos los desórdenes. Se intenta, por lo tanto, encontrar trabajo en primer lugar a los adolescentes que son colocados como aprendices de maestro. Cuando son mujeres jóvenes, se las pone a servir en una familia honrada: artesano y servicio son las únicas salidas ofrecidas a los adolescentes" (Soubeyroux, 1982, pág. 135).

Si a las mujeres jóvenes se les procuraba trabajo o se les suministraba material para que pudieran hacerlo en su domicilio, el esfuerzo principal se realizaba sobre los varones. Quienes se negaban a trabajar, "los incorregibles", eran encerrados en el Hospicio de San Fernando. Pero el éxito en la búsqueda de empleo no siempre se producía y tampoco se sabe la duración en el empleo del

consignado en la documentación como ocupado. La ayuda temporal a los trabajadores sin empleo, la recomendación a patrones para que estos contrate a parados, la compra de instrumentos de trabajo para los artesanos sin medios, la creación de obras públicas para fomentar el empleo, fueron algunos de los procedimientos empleado para afrontar el paro.

Si Rumeu niega la existencia de parados antes de la gran industria en el siglo XIX, los datos aportados por Soubeyroux custionan esa visión optimista, en una sociedad con paro crónico y empleo en su mayor parte eventual. Pero siendo crítico con los resultados reconoce los esfuerzos para encontrar trabajo y sobre todo: "El mérito de las Diputaciones de Barrio, es haber sentido la gravedad del problema, haber intentado remediarlo en la medida de sus posibilidades y haber encontrado soluciones -búsqueda de empleo, creación de trabajos temporales, subvenciones de paro- que aunque sean muy insuficientes, no dejan de ser nuevas en el siglo XVIII" (Soubeyroux, 1982, pág. 137).

4.- La actuación educativa.

Las Diputaciones otorgaron una importancia decisiva a la educación. Pese a su finalidad puramente asistencial, "pronto van a aparecer en las Actas los planteamientos de atención educativa. Es quizá la vez primera en la Historia en que un Gobierno, en este caso de Carlos III, proyecta una obra, las Diputaciones, cuyo fin

va a remontar sus propios planteamientos para asumir la prioridad a los fines educativos, realizando una labor social a través de la educación de las clases marginadas" (Pernil, 1988, pág. 336).

La atención prestada a la educación responde a la concepción ilustrada de la reforma social mediante la educación. La necesidad de ciudadanos útiles y productivos, transforma los objetivos asistenciales en educativos. Y así, de atender únicamente los casos extremos, como los de huérfanos o abandonados, paulatinamente se orienta en la infancia y generaliza la gratuidad de la enseñanza a todos los niños pobres.

Buena prueba de la importancia concedida a la educación se constata en las obligaciones de los diputados. Al menos una vez a la semana, el diputado de servicio debía visitar las escuelas del barrio, "para informarse de la presencia, aplicación y progresos de los alumnos. Si algunos alumnos se hallaban ausentes, debe buscar las causas de esa ausencia, y dar cuenta a la asamblea semanal en la que se toman las decisiones" (Soubeyroux, 1982, pág. 130).

La preocupación por la educación aparece prácticamente en la totalidad de los informes trimestrales de las Diputaciones. Estas realizaron importantes esfuerzos financieros en su sostenimiento: efectuaban el pago del material escolar, gastos de escolarización, pago de salarios a los maestros, estímulos económicos o recompensas a los niños que obtienen los mejores resultados, etc.

Pero con ser importantes estos esfuerzos al igual que la atención periódica que los diputados prestan a la marcha de los alumnos en la escuela, todo ello no es lo más decisivo: "Ese esfuerzo de creación de escuelas de aprendizaje para niñas merece aún mayor atención desde el momento en que revela la existencia de un nuevo espíritu: hasta el siglo XVIII no se había dado nunca importancia al trabajo femenino en España... Las escuelas de aprendizaje para niñas creadas por la Sociedad Económica y las Diputaciones de Barrio son, pues, las primeras de la capital (de Madrid), e, incluso de toda España: serán hechas oficiales por Real Decreto de 1783 por el que se establecen 32 escuelas de niñas en la capital, encargadas de dar una enseñanza práctica y religiosa. En este terreno, las Diputaciones de Barrio han innovado realmente: la realidad se anticipa esta vez a los textos legislativos" (Soubeyroux, 1982, pág. 139).

Pese a las dificultades económicas en que se desenvolvieron las Diputaciones y la calidad o salubridad de los locales donde se instalaban en algunos casos las escuelas, el propio Soubeyroux cataloga la obra educativa de las Diputaciones como el aspecto más positivo de la institución. De ahí también que el esfuerzo emprendido desde 1778 fuera continuado después del cese de Floridablanca, bajo el reinado de Carlos IV.

5.- Asistencia y vigilancia del espacio urbano.

La división de la ciudad en barrios y el papel que se le atribuye a los diputados, impide contemplar las Diputaciones de Barrio únicamente desde una óptica asistencial. Las dos dimensiones de la actuación ilustrada ante la miseria, se proyectan también ante esta institución: el papel benéfico y el papel represivo o coactivo. Los diputados "son en cada barrio auxiliares del alcalde en la lucha contra la ociosidad y la vagancia: censan a los habitantes pobres a los que consiguen conocer perfectamente, puesto que algunos barrios están además divididos en unidades más restringidas de las que un diputado es encargado; obligan a trabajar a los jornaleros, negando cualquier ayuda a los ociosos y velan incluso por la moralidad de su vida cotidiana al recomendar a los empresarios a aquellos que les parecen tener garantías de honestidad; denuncian a los alcaldes a los vagos y a los sospechosos; envían a los niños a la escuela para evitar que deambulen por sus calles o que sufran la influencia de sus padres. Las tareas asistenciales llevadas a cabo por los diputados conllevan siempre una parte de vigilancia que, sin duda, corresponde al espíritu mismo de la institución, creada, recordémoslo, al final de una serie de medias legislativas que asocian estrechamente justicia y misericordia" (Soubeyroux, 1982, pág. 140).

Balance de las Diputaciones de Barrio

Desde luego el balance que ha de efectuarse de las Diputaciones de Barrio es positivo, pese a las numerosas insuficiencias particulares de la innovación. su mera puesta en práctica constituyó un avance positivo en el tratamiento del problema de la miseria. Significaban la pretensión de racionalizar las ayudas sociales, con criterios contrastados, analizados en razón de su urgencia, frente al reparto indiscriminado existente previamente.

La creación de las Diputaciones de barrio supone la creación de nuevas condiciones en las que se ejerce la mendicidad y la caridad tradicional. Significa, en efecto "suprimir el contacto entre el pobre y su bienhechor creando el intermediario de una institución de funcionamiento administrativo" (Soubeyroux, 1982, pág. 13). Y esta idea de la formalización administrativa de la beneficencia será mantenida, con pocas excepciones, en la futura evolución de asistencia pública.

Las Diputaciones impulsaron además la concentración de recursos, tanto privados como públicos, para hacer frente a las necesidades de la pobreza. El espontaneismo de las ayudas queda paulatinamente eliminado por la implantación de las ayudas organizadas por las Diputaciones. Si a ello se añade el impulso dado a la enseñanza de los niños y también de las niñas, se comprenderá la justicia con que se ha calificado su aportación de revolucionaria: "Es preciso subrayar con más

énfasis que la reforma ilustrada de la beneficencia fue revolucionaria en muchos aspectos, sembrando gérmenes que explican todo el proceso posterior. Inician la nueva clasificación de la pobreza y la destrucción del viejo sistema particular; los nuevos modelos administrativos, que sólo cambiaran de protagonistas (de parroquiales a municipales, de diocesanos a provinciales), pero continuarán la composición colectiva con las fuerzas sociales interesadas; el nuevo esquema económico definitivamente ligado al erario público y, sobre todo, la expresa inclusión de la beneficencia en las coordenadas de la política económica y social al servicio de los objetivos dirigentes" (Carasa Soto, 1987, pág. 456).

Pero las insuficiencias no son inexistentes. Una de ellas es su limitada implantación. Circunscritas a Madrid y luego a otras localidades, el intento de expandir la innovación a otros lugares no llegó nunca a consolidarse. Especialmente, las Diputaciones nunca se asentaron en el medio rural que se mantuvieron como un fenómeno específicamente urbano.

Afirmar, como ya se hizo en el XIX, que las Diputaciones eran instituciones más preventivas de la mendicidad que curativas de la miseria (Carasa Soto, 1987, pág. 448), constituye una descripción del objetivo de su nacimiento, más que una crítica de su concreta actuación. Pero la superposición de lo civil y lo eclesiástico en la misma institución, será una característica conflictiva de la organización ilustrada de la beneficencia: "Porque el sistema funcionó bien mientras colaboraron obispos

ilustrados capaces de asumir el proyecto reformista o encontraron el aliciente de someter a su autoridad muchas fundaciones antes incontrolables, pero ni todos los obispos fueron así, ni mucho menos todos los párrocos. Por ello, las juntas (Diputaciones) así establecidas, especialmente en los momentos de reacción política, traicionaron el espíritu reformista y laboraron por la causa de la vieja caridad estamental" (Carasa Soto, 1987, pág. 448).

El propio Carasa señala también que la reforma ilustrada tuvo también evidentes limitaciones en su alcance, como la utilización de medios económicos de corte privilegiado y elitista o el tono regalista y paternalista del sistema de ayudas.

En último término, el sistema de las Diputaciones de barrio se apoya en una organización una de cuyas características radica, precisamente en "el gran lugar que en ella ocupa la acción individual" (Soubeyroux, 1982, pág. 130). La recogida de limosnas, la vigilancia de las escuelas, la concesión de ayudas, el conocimiento de las necesidades del barrio, todo ello en definitiva descansaba en la actuación voluntaria de individuos concretos. La fragilidad del sistema no puede ser más evidente. Y si, como antes se señalaba, la colaboración del clero ilustrado era esencial para el logro de los objetivos reformadores, lo mismo ocurre con la nobleza que fueron la mayoría de los diputados electos. Su participación pudo haber sido mucho más tradicional que la propia institución: "Los nobles carecían de la conciencia social, no eran filántropos, ya que no estaban interesados por los efectos de su obra hacia

el individuo. Colaborar en asociaciones y participar en la reforma social era una demostración de pertenencia a un estamento, manifestación de su presencia corporativa en una sociedad jerarquizada" (Pernil Alarcón, 1988, pág. 335).

En definitiva, el aspecto más crítico de las Diputaciones tal vez resida en su propio balance financiero. Su decreto de creación preveía dos fuentes de ingresos: las limosnas distribuidas hasta entonces por las comunidades religiosas, y que se volverían inútiles por la desaparición de la mendicidad, y las sumas recogidas en las colectas por los barrios. Para los autores del proyecto, la caridad colectiva sería su aliada para abordar el problema. Pero como recuerda Soubeyroux, "la confianza de Floridablanca en el entusiasmo de la caridad cristiana de la población madrileña iba a quedar decepcionada. Diez años después de la creación de las Diputaciones de Barrio, en 1788, reconoce que la caridad se ha mostrado insuficiente, o al menos que no ha sido tan discreta como se esperaba, y se mete con aquellos que prefieren distribuir sus limosnas a los mendigos que a las instituciones asistenciales, que son los recaudadores del Estado" (Soubeyroux, 1982, pág. 142).

El balance económico de las Diputaciones entre 1778 y 1801, los "veintitrés años caritativos" como se los denominó, son elocuentes. La cuantía de las limosnas recogidas se mantiene prácticamente estable en el transcurso de todo el periodo. Y, si se considera el elevado incremento de precios que se produce entre esos años. en términos relativos se produce por tanto un acusado

descenso. Además, su estabilidad en términos absolutos de las cantidades recogidas, revela la existencia de una categoría de donantes que contribuía regularmente al margen de la coyuntura económica. En total, las limosnas significaron únicamente el 38 por ciento de las ayudas distribuidas por las Diputaciones.

El montaje de las limosnas se encontraba irregularmente repartido en función de la población y de las necesidades del barrio. Los menos necesitados contaban con menos población, pero en ellos se obtenían más ingresos por limosnas. Por tanto, el déficit global de ingresos y el de recursos en Diputaciones de barrios determinados era necesario completarlo. Los fondos fueron aportados por la Junta General de Caridad, creada por Real Orden de 17 de marzo de 1778. su papel de policía de pobres y de asistencia se manifiesta en sus funciones: coordinar la lucha contra la vagancia y la mendicidad y organizar la asistencia a los pobres, los jornaleros sin trabajo enfermos o inválidos. Fue pues esta Junta esencial para la actuación de las Diputaciones, pues a ella se dirigían para obtener los medios necesarios para hacer frente a las necesidades del barrio y para intentar compensar las desigualdades de ingresos. Más del sesenta por ciento del total de limosnas repartidas por las Diputaciones. (Soubeyroux, 1982, pág. 141 y ss.).

2.4.- LOS MONTEPIOS.

La acción de la Ilustración se orienta en distintas dimensiones de la acción social. Hemos examinado ya su actuación en una dimensión asistencial, como lo fueron las Diputaciones de Barrio. También en el campo de la corrección, del cual el Hospicio de San Fernando es un buen ejemplo. Nos queda por examinar el papel que jugó en el ámbito decisivo de la previsión. Los Montepíos constituyen exponentes adecuados de esta orientación.

Los Montepíos eran sociedades de socorros mutuos, con un objetivo y un medio para obtenerlo. Como objetivo se proponían asegurar riesgos, tales como enfermedad, accidente o incapacidad para seguir trabajando, o muerte. Para asegurar tales hechos, los afiliados alimentaban mediante una cuota mensual un fondo de reserva capaz de responder en caso de producirse alguno de los riesgos cubiertos (Rumeu de Armas 1981, cap. 20 y ss, es la obra clásica en el tema).

Pues bien, en el siglo XVIII, se produce una expansión de todas las modalidades de montepíos. En primer lugar el desarrollo es de los riesgos cubiertos. Hasta esta época cubrían fundamentalmente el riesgo de muerte y, ahora, se produce la ampliación hacia otros hechos lesivos para las personas. Pero, en segundo lugar, se está expansionando en otros aspectos más relevantes incluso para

caracterizar el período ilustrado. Nos referimos en concreto a la difusión que adquiere en mayor número de sectores ocupacionales y, también, en sectores que no son rigurosamente populares.

Porque se comprenderá que estos Montepíos actúan sobre una franja o sector concreto de la población artesana y trabajadora. En la práctica, sólo podían afiliarse aquellos obreros cuyos ingresos les permitieran detraer unas cantidades fijas y periódicas para garantizar sus riesgos. Y esta no era una situación generalizada: "Debido a las altas cuotas que se imponía para entrar y posterior mantenimiento, los montepíos no cubrían las necesidades de los más desfavorecidos y quedaba reducido a los estamentos y grupos profesionales organizados que gozaban de ingresos seguros y podían desprenderse de cierta cantidad de dinero. El mundo de los jornaleros y de los pobres quedaba fuera de estos sistemas de previsión" (Trinidad Fernández 1986 pag. 110).

La iniciativa de los Montepíos proviene del reinado de Carlos III. Por un lado como consecuencia de la Real Orden de 27 de julio de 1767, donde se suprimían las cofradías y hermandades gremiales, controladas por la Iglesia, que son sustituidas por los Montepíos. Y por otra parte, como consecuencia del fuerte impulso que reciben del poder los primeros Montepíos. Estos se crean por el Ministro de Carlos III, Marqués de Esquilache.

Los Montepíos oficiales son, en efecto, los primeros en constituirse y aparecen en gran número de

actividades. Primero fue el Montepío militar, en 1761, en base a descuentos que se realizaban en los sueldos. Tenían derecho a las pensiones las viudas, huérfanos y madres viudas de militares y marinos de cualquier graduación. En 1763 crea Carlos III el Montepío de Ministerios, en beneficio de todos los funcionarios de la Administración civil y de justicia. A ellos seguirían los de Reales Oficinas de 1764; de las Minas de Almadén de 1778; de Correos y Caminos de 1785; de Corregidores y Alcaldes Mayores de 1783, etc. Con ayuda indirecta de los poderes públicos, y con diferencias en las coberturas y riesgos cubiertos, estos Montepíos adquirieron notable implantación en medios oficiales (Rumeu 1981 pág. 422 y ss).

Los Montepíos privados se crean a imitación de los oficiales por la iniciativa privada. En la segunda mitad del XVIII se forman gran número de ellos. El principal fue el de Labradores de cuya importancia y ambición baste decir que: "Seguramente, de haber cuajado, hubiese cambiado el panorama del campo español. Porque los hermanos Tiller -impulsores del proyecto- se proponían desterrar una de las plagas sociales del campo: la usura; y al mismo tiempo asegurar, por análogos procedimientos, a los campesinos, para desterrar la mendicidad de sus familias asegurando pensiones a mujeres e hijos" (Rumeu de Armas, 1981 pág. 441). Fueron numerosos los de artesanos; el más conocido fue el de los Plateros de 1776, pero también cabe citar los de caldereros, de Roperos, de comerciantes e, incluso, el de Criados de los Grandes de España, aprobado por el Consejo de Castilla el 11 de marzo de 1782.

Ciertos oficios u ocupaciones crean Montepíos en numerosas provincias. El más antiguo de los Montepíos de Abogados lo creó en 1775 el Colegio de Madrid, al que siguieron otros muchos. El de Granada fue aprobado por el Consejo de Castilla el 23 de noviembre de 1778. También se fundaron múltiples de Procuradores y Agentes; de Escribanos y Notarios; de Médicos, Cirujanos y Boticarios, etc (Rumeu cap. 22).

Junto a los Montepíos, hay otras instituciones de previsión social, como las Cofradías de Socorros, los Pósitos - que, con modificaciones, algunas de sus modalidades desempeñaran un papel importante hasta el present siglo (vease el estudio de Roca Roca 1968)-, o los Montes de Piedad, que adquieren también notable difusión en este período.

La proliferación de estas modalidades de previsión revela, en suma, la sensibilidad colectiva ante los riesgos que, hasta el momento, carecían de cobertura. Lamentablemente, sin embargo, el éxito de los Montepíos fue limitado debido a errores en su planteamiento técnico, que el mismo Rumeu destaca. Fundamentalmente el excesivo número de ancianos inscritos a su fundación, que hacía difícil su ulterior supervivencia financiera. Y, paralelamente, la ausencia de asesoramiento técnico a las iniciativas por parte del Consejo de Castilla, que no favorecía la corrección de esa errónea orientación.

En todo caso los Montepíos no sólo desempeñaron esa función de previsión. Al menos los catalanes, estudiados por Ralle (1984), imponían requisitos para garantizar su

estabilidad. Los estatutos excluían de los Montepíos a aquellos susceptibles de tener serios problemas de salud, se temiera no pudiera pagar las cuotas regulares, etc. Además, algunos riesgos no eran cubiertos, como las consecuencias del alcoholismo, las heridas por riñas, etc. La normativa de los Montepíos imponían la moralidad de los afiliados, como factor de solidaridad interna. Hay, pues, con los Montepíos un alejamiento de la previsión controlada por la Iglesia, pero esa separación formal se mitiga en la práctica.

C A P I T U L O T E R C E R O
= = = = = = = = = =

DE LA ASISTENCIA SOCIAL HACIA LOS SERVICIOS
SOCIALES:

EL SIGLO XIX.

3.1.- LOS ORIGENES DE LOS SERVICIOS SOCIALES,
del XVIII al XIX.

El impulso definitivo hacia la posterior aparición de los servicios sociales es preciso situarlo en un determinado momento histórico. No es otro que el situado en el tránsito del siglo XVIII al XIX. En esa coyuntura histórica, en efecto, se produce la configuración de la sociedad moderna que va a transformar radicalmente el planteamiento de los problemas sociales y, por ello, la forma de abordar las necesidades sociales.

Los cambios situados en dicha época van orientados hacia la paulatina transformación de los problemas sociales en cuestiones de naturaleza pública y de responsabilidad política. Las viejas concepciones sobre la responsabilidad eclesiástica y la beneficencia privada van a entrar, desde entonces, en irremisible y paulatina decadencia. Pero ¿a que se debe esta tendencia hacia la consideración pública de los problemas sociales?, ¿donde se encuentran los impulsos en esta dirección?. A algunos de ellos es imprescindible aludir con detalle.

3.1.a.- La Revolución Industrial.

=====

En primer lugar es necesario mencionar al impacto de la revolución industrial. La aparición de la sociedad industrial impulsa el intervencionismo público porque la miseria y la pobreza se agravan -o por lo menos se transforman significativamente- con la industrialización.

La revolución industrial, en efecto, constituye uno de los acontecimientos capitales de la historia de la humanidad. Supone una profunda transformación de las condiciones de vida y, en particular, del trabajo. Afectó además muy particularmente a las mujeres y a los niños. Estos trabajaban, como es sabido, antes de la revolución industrial en la agricultura y la artesanía. Pero lo hacían en unas condiciones mucho menos duras - en duración de la jornada, posibilidades de pausas en el trabajo, relaciones con otros trabajadores durante el trabajo- que la nueva esclavitud de la fábrica. La insalubridad de las nuevas fábricas, la elevada mortalidad ocasionada por las nuevas tecnologías, las jornadas de trabajo extenuantes -favorecidas por la difusión del sistema de alumbrado por gas- convirtieron a la dureza en el trabajo en una dramática realidad.

Pero es que además esta nueva situación social afecta, por primera vez, a sectores hasta entonces alejados de la miseria y de la pobreza. Los artesanos o pequeños propietarios agrícolas, incapaces de superar la competencia

de la nueva realidad económica, engrosaran las filas del nuevo proletariado depauperado. Y la diversificación de las procedencias de los afectados por las nuevas condiciones económicas, hara todavía mas alarmante el alcance de los nuevos problemas sociales. (Alonso Olea, 1970; Ashton 1950).

En segundo lugar es necesario mencionar otro efecto originado por la industrialización: la visibilidad y concentración de la pobreza. Siempre ha existido pobreza y miseria en la sociedad. Pero tambien es cierto que se encontraba dispersa por el territorio. Y ello como consecuencia incluso de medidas administrativas. Las leyes inglesas, por ejemplo, imponían a los pobres la prohibición de desplazarse de los municipios donde residieran para asi controlar la seguridad pública.

La industrialización concentró la pobreza en los suburbios de las ciudades, en las proximidades de los centros fabriles. Para facilitar el acceso de los trabajadores, las fábricas necesitaban que en un corto radio se asentara la población. El hacinamiento de la población, la insalubridad, las malas condiciones de las viviendas, no sólo hacían visible la situación. Le otorgaban una trascendencia y una gravedad desconocida hasta entonces. Por mas que nunca haya sido la pobreza una mera cuestión individual, su nuevo planteamiento insertaba al problema ya en una órbita decididamente colectiva y social.

Y no solo por una reflexion caritativa ante la situación. El volumen del problema, la concentración de

grandes masas de población en homogéneas condiciones de miseria significa, en los inicios del XIX, un riesgo a la estabilidad política. La nueva burguesía en el poder contempla la concentración del proletariado en los suburbios como una amenaza potencial a su recién estrenado poder. De ahí también el inicio de medidas legales para paliar los problemas sociales, donde se encuentran las raíces remotas de los servicios sociales.

Además, la propia concentración de la pobreza en barrios y viviendas hacinadas, facilitaba interpretar que se había producido un incremento cuantitativo de la pobreza. Es decir, no solo la situación de la pobreza era peor en la nueva sociedad industrial; la concentración urbana inducía a pensar que se había incrementado respecto al inmediato pasado.

3.1.b. La Revolución Democrática.

=====

La definición social de la pobreza y de los problemas sociales van a modificarse, igualmente, como consecuencia de la revolución democrática. Sus efectos se superponen con la revolución industrial, con la que coincide en el tiempo en los finales del siglo XVIII.

Para nuestros efectos, la principal consecuencia de la revolución democrática fue transformar la naturaleza de la vida política. Desde entonces la vida política de las

sociedades deja de ser asunto de minorías -la aristocracia, la nobleza, los reyes-, para convertirse, paulatinamente, en asunto de masas, de toda la colectividad. Es decir también van a contar políticamente los pobres y los obreros, aunque no consigan materialmente el derecho al voto hasta finales del XIX. Pero el protagonismo de las nuevas clases va a alterar la dinámica política, situando los problemas sociales en una posición predominante. Baste mencionar

dos cambios decisivos por la naciente sociedad democrática:

a.- La aparición de los partidos políticos de masas. Estos partidos van a influir en la vida política, haciéndose portavoces de las necesidades de los grupos y sectores sociales marginados. Por consiguiente van a impulsar reivindicaciones para que se adopten medidas legales y administrativas en favor de los obreros y de los pobres.

b.- Surgen igualmente los movimientos sindicales. Y su nacimiento está vinculado a la defensa de la clase obrera y a la reivindicación de soluciones a los problemas sociales de la clase obrera. De hecho es sabido que las primeras medidas que plantean se refieren a la limitación de la duración de la jornada del trabajo. (García Ninet, 1975). El nacimiento del movimiento cooperativo o de sociedades de auxilio mutuo entre trabajadores, fueron las respuestas internas del proletariado a las nuevas condiciones sociales. Y la exigencia de nuevos derechos sociales y políticos y, sobre todo, su efectiva puesta en

práctica, las reivindicaciones dirigidas al poder político.

Los efectos inducidos por estos acontecimientos revolucionarios, constituyen en realidad elementos decisivos en la configuración de la sociedad contemporánea. Sus consecuencias inciden directamente en los orígenes remotos de los servicios sociales. De los propios principios revolucionarios -libertad, igualdad, fraternidad- se deduce la consideración del pobre como ciudadano. Sus necesidades no son asuntos meramente privados, sino que al Estado le corresponde igualmente una función protectora. Por eso la concepción de la persona como ciudadano implica la superación de la fase de beneficencia pública y el nacimiento de la asistencia social.

Con la Revolución francesa ya no se trata de mendigar limosna, sino de reclamar los legítimos derechos inherentes a la condición de seres humanos: "El 21 de enero de 1790 se crea el Comité de mendicidad de la (Asamblea) Constituyente; el 14 de octubre de 1791 el Comité de socorros públicos de la Convención. La Revolución es incompatible con la pobreza entre otras cosas porque los pobres han hecho la Revolución. "Allí donde existe una clase de hombres sin subsistencia se produce una violación de los derechos de la humanidad y el equilibrio social se ve roto" afirman los delegados de la Constituyente. Y también: "La extinción de la mendicidad es el más importante problema político a resolver". Barère afirma que "la mendicidad es una enfermedad política y moral incompatible con el

gobierno popular" y el Comité de mendicidad de la Constituyente no duda en proclamar que "la asistencia es una ciencia política que debe ser cuidadosamente estudiada" (Alvarez Uría 1985 pag. 122-123).

Las primeras medidas sobre la protección a la vejez; los inicios de la regulación de la incapacidad transitoria o permanente; las ayudas por razón de accidentes de trabajo; la protección de la infancia; las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo o por enfermedad; la protección por paro etc. constituyen elementos decisivos del intervencionismo público en las condiciones de vida y de trabajo en la sociedad industrial. Y aquí se encuentra en nuestra Unión el impulso inmediato que dará lugar, luego, a los servicios sociales. Pero, igualmente, el intervencionismo estatal, la respuesta estatal a la creciente protesta obrera, dará lugar al nacimiento, también, del derecho del trabajo (Montalvo, 1975). Algo que en España ocurrirá más tardíamente, precisamente por el retraso en la industrialización respecto a otros países europeos (Villa, 1969). De hecho, la Constitución de Cádiz de 1812 encomendaba a los ayuntamientos el cuidado de los establecimientos de beneficencia y posteriormente se promulgará la ley de Beneficencia de 6 de febrero de 1822.

En definitiva, las cambiantes condiciones sociales y políticas generadas por la revolución industrial y democrática, van a impulsar innovaciones intelectuales, administrativas y sociales. El movimiento obrero, el derecho del trabajo, el nacimiento de la sociología, el

intervencionismo estatal o las primeras medidas de beneficencia pública, son respuestas a la magnitud de los cambios sociales que, en corto periodo histórico, se estaban produciendo. Pero al mismo tiempo, van a acelerar el propio cambio que pretendían encauzar, canalizar o controlar.

Una prueba elocuente de la aceleración del cambio se encuentra en la propia actuación administrativa. El intervencionismo estatal en las nuevas fábricas, ocasionó la creación de un cuerpo especial de funcionarios -los inspectores de fábrica o de trabajo- con poderes de investigación y de sanción. Ellos seran los autores de numerosas monografías descriptivas sobre las condiciones de vida, dentro y fuera de su trabajo, del proletariado. Estos estudios -muchos empleados por Carlos Marx en la elaboración de "El Capital"- tuvieron un importante efecto: difundieron el alcance global del problema social en el siglo XIX y, por tanto, favorecieron la sensibilización colectiva ante estos problemas.

Pero la difusión de estos estudios es un indicio de algo todavía más importante. Cuando se estudia la pobreza como problema, cuando se contempla como necesaria la intervención administrativa, algo decisivo -y nuevo en la historia de la humanidad- esta sucediendo: "el reconocimiento de que en las sociedades industriales la pobreza no era ya un fenómeno natural, un flagelo de la naturaleza o de la providencia sino el resultado de la ignorancia humana o de la explotación" (Bottomore 1968, pag. 19).

Es decir, se estudia la pobreza porque se considera que es una situación que puede y debe atenuarse al menos en sus efectos. O lo que es lo mismo, que en la nueva sociedad los grupos desfavorecidos deben ser protegidos con acciones públicas. Y en último término esta orientación entroncaba con el racionalismo del siglo XVIII: el convencimiento de que la razón podía y debía ser aplicada a la reforma social.

La sociedad en definitiva está dejando de ser una realidad dada -impuesta e inmutable- para convertirse en una realidad sometida a la intervención y modificación de los grupos. Se está pasando de una mentalidad de súbditos, fatalista, a una mentalidad de ciudadanos en la que la sociedad es el resultado de actuaciones y decisiones colectivas. Y será en esta nueva concepción colectiva donde entroncarán los servicios sociales; en una consideración racionalizadora, crítica y participativa de la vida colectiva. Como un instrumento corrector de los desequilibrios generados por la propia dinámica social.

En último término, la revolución democrática introduce una nueva dinámica en la vida política. Como ha escrito Giner; "El bienestar social se convierte en un objetivo práctico y explícito de los gobiernos. Ello no quiere decir que los gobiernos burgueses postrevolucionarios actuaran exclusivamente según este principio, sino que su existencia actúa como una fuerza moral y, a menudo, como móvil para las demandas populares de las décadas subsiguientes" (Giner, 1967 pag. 334). El

bienestar social sera la traducción política de la noción de "felicidad", idea clave en el pensamiento de la Ilustración.

* * * * *

¿Se produce en España un desarrollo similar al de países europeos vecinos en la acción social? Parece claro el retraso en la configuración de los servicios sociales; retraso ocasionado al menos por tres razones.

En primer lugar por el influjo de la Iglesia en la sociedad y en la vida política en España. Esta influencia ha sido más acusada, profunda y, sobre todo a estos efectos, más prolongada que en otros países europeos. De entre las pruebas que pueden aducirse en favor de esta afirmación, baste consignar la historia constitucional. Mientras en otros países europeos la separación Iglesia-Estado se produce a finales del XVIII, en España todas las Constituciones, desde la de Cádiz de 1812, consignaban la confesionalidad católica del Estado. La única excepción fue la de la 2 República en 1931 y la actual de 1978 que en su art. 16.3 establece que ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal.

La fuerte presencia histórica en la vida política y la sociedad española de la Iglesia, ha ocasionado la prolongación de la fase de caridad y beneficencia, controladas, precisamente, por instituciones eclesiásticas. La ayuda al necesitado se consideraba como una prolongación de la actividad religiosa, en la cual no encajaba la intervención del estado o, a lo sumo, este podía contar con una presencia testimonial.

En segundo lugar, puede mencionarse el propio retraso económico de España respecto a otros países europeos. La revolución industrial se produce más tarde y concentrada en muy pocas regiones (Cataluña, País Vasco, Asturias). Pero la sociedad era rural -residía en municipios con escasa población- y su población trabajaba fundamentalmente en la agricultura. Todavía a comienzos de siglo, en 1900, sólo el 17 por cien de la población reside en capitales de provincia (Toharia 1986 pag. 105 y 131):

% de Población residente en municipios:

	Con menos de 20.000 habitantes	Con más de 20.000 habitantes
en 1900	79%	21 %
en 1981	37	63

Distribución de la población activa

	Agricultura	Industria	Servicios
En 1900	70%	15%	15%
En 1980	17	36	46

Estos datos revelan el retraso en el proceso de industrialización en España, todavía a comienzos del presente siglo. Por ello mismo, el peso de la población rural y del trabajo agrícola retrasaron el desarrollo de reivindicaciones y problemas vinculados con la industrialización. Y por tanto la aparición de las respuestas públicas propias de las sociedades industriales.

Por eso durante el siglo XIX la cuestión social en España es, lógicamente, la cuestión agraria -los jornaleros y el reparto de tierra-. No la cuestión industrial, ni las demandas vinculadas con la industrialización. Y en dicho contexto difícilmente podían adelantarse las respuestas públicas a una realidad social todavía inexistente. Globalmente la sociedad se encontraba en una fase previa y los problemas y debates a los que hace frente son los propios de una sociedad donde no se ha producido todavía el impulso al desarrollo económico.

El retraso en la industrialización originó, en tercer lugar, que tampoco se desarrollaran los movimientos obreros simultáneamente a los de otros países europeos. Hasta el último tercio del siglo XIX el movimiento obrero no comienza a tener fuerza en España. La UGT, por ejemplo, se funda en 1888 y en esa misma época se configura el movimiento anarquista (Alvarez Junco, 1976). Por consiguiente tampoco el movimiento obrero pudo desempeñar un papel activador y modernizador del sistema de protección social.

Pero en algo coincidirán los diferentes sectores ideológicos de la sociedad española, aunque fuera por razones opuestas: "Católicos sociales y socialistas coinciden en protestar contra el espíritu individualista de la Revolución francesa y en preconizar la asociación de los trabajadores, sea bajo la forma de las antiguas corporaciones resucitadas y puestas al día, o bajo la forma de sindicatos. Unos y otros preconizan, al mismo tiempo, la intervención del Estado" (Marvaud 1910; 1975 pag. 415)

3.2.- LA SECULARIZACION DE LA ASISTENCIA:

LA BENEFICENCIA EN EL XIX.

La Revolución Francesa va a generar profundos cambios en la conformación de las sociedades europeas. Su influjo ideológico se encuentra, junto con otros factores, en la paulatina secularización de estos países. La caridad va a ser uno de los territorios afectados por las innovaciones que ese acontecimiento viene a impulsar.

En efecto, como manifestación de esa secularización y por el impacto de las ideas humanitaristas del XVIII, la noción cristiana de caridad va a ser sustituida por la laica de justicia y de la beneficencia y asistencia social, tanto en la mentalidad colectiva como en los propios textos jurídicos. En las obras de Hernández Iglesias (1876), en la segunda mitad del XIX, se procede ya a la sistematización del esfuerzo normativo realizado en materia de beneficencia.

La beneficencia, en efecto, transfiere la obligación a la sociedad considerada como entidad colectiva y por ello el término irá siempre seguido del apelativo pública. Subsiste desde luego la beneficencia privada, pero va perdiendo protagonismo respecto a épocas anteriores y a la beneficencia pública.

Ese giro hacia el protagonismo público, es resultado de múltiples influjos. Artola los ha sintetizado acertadamente: "En el paso de la caridad a la beneficencia, pesa decisivamente, junto a la formulación doctrinal de la igualdad de los hombres, que acabará por hacer incómoda la caridad por la dependencia que implica, la realidad de una disminución de las rentas destinadas a este fin, debido a la desamortización de los patrimonios de los establecimientos asistenciales, realizado por Godoy en 1798, y de los conventos, proveedores regulares, entre otras ayudas, de la sopa boba que repartían gratis. Las funciones asistenciales, que la Iglesia dejó de atender, hubieron de ser asumidas por el Estado que destinará a este fin los oportunos recursos presupuestarios. En este punto, al igual que sucedió con la instrucción pública, la desproporción entre las necesidades y los medios asignados a su satisfacción determinará una sensible disparidad que será tema frecuente para toda clase de críticas" (Artola 1973 pag. 283).

No todos los autores aceptan que el giro de la caridad a la beneficencia se deba a influjos doctrinales. Para Fontana la razón habría que buscarla en el descontento obrero agudizado por las repetidas crisis económicas que se sucedieron a comienzos del XIX. El temor a los alborotos, el mal ejemplo de los desocupados demandando la caridad pública, el aumento de la delincuencia y los riesgos a la propiedad privada, generaron el intervencionismo estatal: "Entiéndase que no eran razones de humanidad las que inspiraban estas medidas, sino el temor a la agitación urbana" (Fontana, cit. en Serna Alonso 1988 pag. 198).

Aunque sin duda las razones del desarrollo de la beneficencia sean múltiples, el que la dependencia organica de la beneficencia haya sido siempre en España del Ministerio de Gobernación, parece avalar la interpretación de Fontana, y la consideración de la pobreza, prioritariamente, como un problema de orden público.

La propia reforma ilustrada había resquebrajado ya los fundamentos del viejo sistema de la caridad particular. Pero el impacto de esas medidas:" No habría tenido los efectos tan drásticos que tuvo de no haber coincidido en sus últimos momentos con la generalizada y profunda crisis que estremeció todas las estructuras del país entre 1790-1815 y que adoptó todas las posibles formas que en un régimen antiguo podía tomar una crisis: comenzando por las más superficiales de tipo climático, bélico y epidémico, siguiendo por los niveles político y hacendístico, y acabando con la remoción de las viejas estructuras sociales, religiosas y mentales que, al menos, se tambalearon y perdieron la rutinaria incuestionabilidad. En este zócalo resquebrajado no podía permanecer inerte la estructura asistencial, por otra parte identificada y asimilada con él" (Caraca Soto 1987 pag. 433).

Esta es igualmente la tesis sustentada por Callahan para quien las estructuras asistenciales del viejo régimen estaban preparadas para hacer frente a las crisis agrarias. Pero cuando la crisis es de la magnitud de la de subsistencias de comienzos del XIX, que coincide además con las transformaciones impulsadas a las instituciones

caritativas a finales del XVIII, tal situación lo que provoca es la destrucción de todo el modelo asistencial tradicional (Callahan 1978). Si a ello añadimos las sucesivas desamortizaciones del XIX, que debilitan sustancialmente la economía de las fundaciones, las bases para la aparición decidida del Estado, estaban puestas.

En todo caso, la reforma ilustrada había sentado ya las bases para la necesaria participación del Estado en el ámbito de la asistencia social. Garrido Falla ha destacado que en el caso de la beneficencia es el Estado quien provoca las circunstancias para que la beneficencia se convierta en carga estatal. Las medidas impulsadas en el último tercio del XVIII que reglamentan y prohíben la mendicidad, no pueden propugnarse sin un correlativo esfuerzo de intervención estatal. Pero además: "Puede afirmarse válidamente que los servicios estatales de beneficencia han surgido cabalmente -y supuesta la incapacidad congénita de la actividad privada para resolver el problema- cuando, a causa de las distintas tensiones que históricamente se han presentado en las relaciones entre el Estado y la Iglesia, esta última se ha visto imposibilitada para realizar la función asistencial que tradicionalmente había mantenido como propia" (Garrido Falla 1962 pag. 205-206).

En todo caso, en la primera regulación constitucional, va a quedar ya configurada la beneficencia. El paso de la monarquía absoluta al Estado liberal viene acompañado por la asunción por el Estado de las actividades de la asistencia social y la beneficencia pública.

Así, en la Constitución de 1812, en su artículo 321.6 confía a los Ayuntamientos: "Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban". Y los arts. 323 y 335.8 atribuyen a las Diputaciones provinciales la competencia en la inspección del funcionamiento y la proposición al Gobierno de las medidas pertinentes para la reforma de cualquier inadecuación detectada.

La municipalización de la beneficencia en el XIX responde a la transformación de la pobreza. Esta es cada vez más urbana y menos rural y, como indica Carasa, no cabía otra solución que reforzar la capacidad urbana de asistencia. La antigua asistencia centrada en enfermos, expósitos y vagos itinerantes se muestra insuficiente: "Los nuevos beneficiarios serán la masa de jornaleros que invade las ciudades y amenaza con desbordar la precaria dotación municipal para controlar la vida urbana. Se trata, en el fondo, de una especialización de los servicios municipales orientados a mantener unos mínimos indispensables de sanidad, orden, abastecimiento, consumo y enseñanza pública, que exigen las nuevas clases dirigentes urbanas" (Carasa Soto, 1987 pag. 266).

La nueva regulación de la beneficencia con que se inicia el XIX responde pues, al cambio de los destinatarios o benefactores, el cambio también en el marco espacial de la asistencia ahora urbana; "pero lo que no ha cambiado es la relación entre benefactor-beneficiado. El instrumento

de la beneficencia sigue estando al servicio del que clasifica y trata la pobreza. En este caso es la ciudad, mejor, los dirigentes de la ciudad como tal" (Carasa Soto, 1987 pag. 539)

Por consiguiente, lo que late tras la expresión de "municipalización" de la beneficencia, es algo mucho más profundo que la ubicación administrativa de un servicio. Se trata en efecto de una nueva interpretación tanto de la pobreza y las necesidades sociales como del papel de los poderes públicos en su tratamiento: "Nace la beneficencia concebida, no como una fundación personal, sino como un servicio público de clasificación, control, asistencia o represión de las clases populares más necesitadas" (Carasa Soto 1987 pag. 520).

La ley de Beneficencia de febrero de 1822, constituye una pieza clave en la política asistencial, al tratarse del primer plan organizativo de la beneficencia pública (el texto de la ley así como de otros textos legales a que nos referiremos se encuentran reproducidos en Martínez Alcubilla 1925 pag. 575 y ss).

La ley de 1822 tiene ocho títulos y ciento treinta y ocho artículos. Ponía todos los fondos disponibles bajo la autoridad municipal, pero crea Juntas municipales de beneficencia que, según su art. 1 establece: "que deberá entender en todos los asuntos de este ramo, como auxiliar de su respectivo Ayuntamiento". Las Juntas municipales las considera la ley como "resorte principal del sistema de beneficencia" art 24. Cuando el volumen de la población lo

recomiende, podran establecerse Juntas parroquiales. Para algunos autores, el papel esencial otorgado al municipio en la gestión de la beneficencia, se considera "en parte como herencia no explícita del modelo de juntas establecido por Carlos III" (Serna Alonso 1988 pag. 147).

La composición y misión de estas juntas guardan parecido con otras ya examinadas de la época de la Ilustración. Así, según su articulado la composición de la municipal sera: el Alcalde, que la presidirá, un regidor del Ayuntamiento, el cura párroco más antiguo; "cuatro vecinos ilustrados y caritativos, de un médico y un cirujano de los de mayor reputación" (art. 2). Su misión estaba cifrada en cuidar "de la colecta de limosnas, de las suscripciones voluntarias, de la hospitalidad y socorros domiciliarios, de la primera enseñanza y vacunación de los niños pobres, de recoger los expósitos y desamparados, y de conducir a los establecimientos de Beneficencia respectivos a los que no puedan ser socorridos en sus propias casas" (art. 23).

La presencia de eclesiásticos en las Juntas no debe considerarse incompatible con la secularización institucional. Mas bien se trata de atenuar la ruptura formal, con una presencia simbólica. En todo caso esta presencia eclesial es casi permanente, incluso con sistemas políticos aparentemente más distantes de la iglesia. Así durante la 1 República, el decreto de 28 de abril de 1873 sobre establecimientos de beneficencia general, firmado por Francisco Pi y Margall, regula la figura de los "Directores Morales" de los establecimientos quienes además de

proporcionar los auxilios religiosos les corresponde, "imprimir, mediante pláticas frecuentes, en el ánimo de los acogidos las ideas de moral y los sentimientos de caridad y de abnegación" (art. 77). También se les atribuye la recogida de "las colectas y limosnas de los cepillos, los cuales entregaran todos los lunes al Director del establecimiento, previo resguardo intervenido por el Secretaric-Contador" (art. 76)

Es decir, cuando nos referimos a la secularización estamos tratando de una cuestión de grado, no de una ruptura absoluta. Ni siquiera durante la 2ª República, al menos en sus comienzos, esa ruptura se produce. El Decreto del Gobierno provisional de 26 mayo de 1931, que regula la Junta Superior y las Juntas provinciales de Beneficencia, en ambos casos mencionan a los eclesiásticos como miembros de las mismas. Al previsor de la diócesis de Madrid, como representante en la Junta Superior y al parroco más antiguo de la capital en la provincial (arts 4 y 15, respectivamente, del decreto de 26 mayo 1931).

En cualquier caso, la ley de 1822 se asienta, explícitamente, en el principio de fomentar la beneficencia domiciliaria: "de tal modo que sólo sea conducido a la casa de socorro el que por ningún otro medio pueda ser socorrido en la suya propia" (art. 86). Un miembro de la Junta estará encargado de distribuir los socorros domiciliarios pero para obtenerlos, junto a ser vecino residente, se requiere como condición ser: "de buenas costumbres y tener oficio u ocupación conocida; debiendo las mujeres gozar igual concepto en su caso". Los socorros pueden ser económicos,

de materiales para el trabajo a domicilio o alimentos. La misma orientación rige en la que denomina "hospitalización domiciliaria", que no es otra cosa que la asistencia sanitaria a domicilio a cargo de enfermeros que semanalmente daran cuenta a la Junta (títulos V y VI de la ley).

El fomento de la asistencia domiciliaria sera una constante de la legislación durante todo el XIX y ello tanto por razones de tipo económico, como por no separar al necesitado de su entorno. Pero tambien por otras razones: "La lógica del socorro asistencial domiciliario se halla en estrecha relación con un modelo benéfico de establecimientos cerrados poco desarrollados. En los momentos de crisis social más aguda, cuando los centros asistenciales sean incapaces de albergar al conjunto de mendigos que puebla las ciudades, el desenvolvimiento de estas ayudas tiende a potenciarse como el complemento necesario o, incluso, sustitutivo del hospicio" (Serna Alonso 1988 pag. 148).

Pero la ley de 1822 regula fundamentalmente tres tipos de establecimientos de beneficencia. Las casas de maternidad constituyen el primer tipo. Constaban de tres departamentos; "uno de refugio para las mujeres embarazadas y paridas; otro para la lactancia de los niños y otro para conservar y educar a estos hasta la edad de seis años" (art. 41). Pero en su articulado -del 41 al 71- la ley aborda tambien la educación de las acogidas asi como los problemas de los expósitos y abandonados, y cuestiones propias de la adopción.

El segundo tipo de establecimiento regulado son las casas de socorro. Su objeto era: "acoger a los huérfanos desamparados, y niños de las casas de maternidad que hayan cumplido seis años de edad, como también a los impedidos y a los demás pobres de ambos sexos que no tengan recurso alguno para proporcionarse el sustento diario" (art. 71).

La ley establece la separación total de sexos entre los acogidos. Pero igualmente, para "conservar el buen nombre de estas casas", prohíbe que se utilicen como lugar de castigo o corrección forzosa: "No debiendo ya ser estas casas un encierro de gentes forzadas, sino un honroso asilo de impedidos y menesterosos, se les permitirá una prudente y arreglada libertad, proporcionándoles desahogos y diversiones moderadas, y se proscribieron para siempre en ellas el uso de grillos, cepos, azotes y calabozos" (art. 79).

Las casas de socorro se constituyen en centros de trabajo y de estudio, según el noble propósito de la ley. La instrucción de la infancia se centra en el aprendizaje básico de la primera enseñanza. Pero el objetivo esencial no es el aprendizaje sino el trabajo fuera del establecimiento. Pero también se establece que en todas las casas de socorro: "se establecieron las fábricas y talleres que sean más análogos a las necesidades y producciones de la provincia, tomando las debidas precauciones para que con este motivo no decaigan las fábricas particulares" (art. 74).

El tercer tipo de establecimiento de beneficencia regula a la "Hospitalidad pública". A los hospitales los considera como subsidiarios, caso de no ser posible la asistencia domiciliaria. Ordena la existencia de hospitales en todas las capitales de provincia, pero: "Ningún pueblo, por grande que sea, tendrá más de cuatro hospitales, que se procurará situar en otros tantos angulos o extremos del mismo"(art. 106). La ley regula la organización interna de los hospitales, y prescribe normas específicas para "casas públicas destinadas a recoger y curar los locos de toda especie"(art. 119).

En suma, la ley de 1822 significa un importante avance por lo que tiene de pretensión de abordar de una manera global los problemas de la beneficencia, y desde la administración del Estado. Pero una de sus innovaciones más decisivas -catalogadas como "uno de los aspectos más revolucionarios y polémicos"(Maza Zorrilla 1987 pag 180)- es el tratamiento de la administración de los fondos de la beneficencia. De acuerdo con el título 2, reduce a un sistema común los fondos de la beneficencia, puestos bajo la autoridad municipal: "Los fondos de beneficencia procedentes de fundaciones, memorias y obras pías de patronato público, sea Real o eclesiástico, cualquiera que fuera su origen primitivo, quedan reducidos a una sólo y única clase, destinados al socorro de las necesidades a que se provee por esta ley" (art. 25).

La ley pues coloca los fondos de la beneficencia particular al servicio de la organización de la asistencia pública. En este aspecto, en la segunda década del XIX,

queda formalizada la pretensión estatal de hacer frente a las situaciones de necesidad postergando a la Iglesia y controlando, incluso, los fondos de la beneficencia privada. Con la ley: "Se completa la caída de las antiguas instituciones creadas por los ilustrados y se asesta un duro golpe a los bienes privados de beneficencia. Con el fin de convertir en públicos los establecimientos de beneficencia de patronato particular (de familias, corporaciones, oficios, pueblos, provincias) propone indemnizar a los patronos, mediante transacciones particulares, los derechos personales y pecuniarios que les correspondiesen por fundación. Si cedían sus derechos se les aseguraba iguales ventajas en los establecimientos públicos a los interesados. No admitían a sus miembros en dichos establecimientos públicos si no se realizaba la cesión" (Vidal Galache 1989 pag. 777).

Lo relevante es, además, la voluntad de hacer efectiva la ley. Así, pocos días después de su promulgación se aprueban por decreto una extensa lista de arbitrios dispuestos para llevar a cabo las previsiones de la ley. Pero la ley del 1822 siguió la misma suerte de las del trienio liberal, y fue suspendida con la vuelta del absolutismo y no fue realidad plena hasta su restablecimiento en septiembre de 1836, permaneciendo vigente hasta 1849, fecha de la aprobación de un nuevo texto legal (el prolífico desarrollo normativo sobre la beneficencia desde 1822 puede seguirse en Martínez Alcubilla 1925 pag. 574 y ss; Serna Alonso 1988 pag. 146 y ss; Maza Zorrilla 1987 pag 180 y ss, a quienes seguimos).

Las líneas básicas impulsadas por la ley de Beneficencia de 1822 se van a mantener en el transcurso de todo el siglo. Pero ya en la de 1849 considera a la asistencia pública como competencia del Estado, de la provincia y del municipio. Y se crean Juntas de Beneficencia a esos tres niveles: "La aceptación de estos órganos de gestión de la caridad pública fue prácticamente total hasta que en 1868 fueron suprimidas y absorbida la Junta general de Beneficencia por la Dirección General del ramo, dependiente del Ministerio de Gobernación. Nuevamente, por Decreto de 30 de septiembre de 1873, quedarían restablecidas las de las provincias y municipios" (Serna Alonso 1988 pag. 147).

El intervencionismo estatal se produce, primero, al situar los fondos de la beneficencia particular al servicio de la asistencia pública. Pero la secularización se extiende también a otros dominios. Por ejemplo reforzándose el papel de los Subdelegados de Fomento -por orden de 26 marzo 1834- bajo cuya vigilancia quedan todas las instituciones de beneficencia, tanto públicas como privadas. Además se les confiere la presidencia de de las Juntas de los establecimientos provinciales, suprimiéndose la costumbre de designar a los directivos entre la nobleza o los eclesiásticos.

El intervencionismo estatal no se limita a la administración de los bienes de la beneficencia privada. Por ordenes de 30-XI-38, 24 enero 1842 y 25 marzo 1846 se incrementa el papel público en el control del patrimonio de la beneficencia particular en función de su protectorado.

Como indica esta última disposición, al gobierno le corresponde de manera exclusiva todo lo relativo al orden público y éste "ejerce por sí mismo y por medio de de los Jefes políticos, sus delegados, el protectorado no tan solamente de los establecimientos que pertenecen al Estado, sino también el de intereses colectivos que requieren una especial tutela de parte de la Administración pública". Expicitamente el Estado reclama el derecho de vigilancia e intervención para lograr el cumplimiento de la voluntad del particular que hubiera constituido una fundación. Y la Real Orden de 18 septiembre 1850 establece que: "Los patronos de establecimientos o fundaciones particulares, sin excepción de ninguna especie, están obligados a exhibir las cuentas de su administración cuando por la autoridad competente sean requeridos al efecto y a justificar el cumplimiento de las cargas de la fundación".

La ley de 20 de junio de 1849 y su Reglamento general de aplicación de 14 mayo de 1852 -que con modificaciones parciales estarán vigentes hasta el siglo XX- contienen nuevos pasos hacia el intervencionismo estatal. Aquella, en su artículo 1, declara a todos los establecimientos de beneficencia como públicos salvo que reúnan todas las características siguientes: "Se consideraran como particulares, si cumplieren con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya dirección y administración este confiada a Corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto, o a patronos designados por el fundador" (art. 1). La propia Jurisprudencia reforzó esta tendencia estatal al

interpretar que se pierde el caracter de beneficencia particular y se adquiere el de establecimiento de Beneficencia general desde el momento que se acepta una subvención estatal (Sentencia de 27 octubre 1888 cit en Martinez Alcubilla 1925 pag. 676).

Las sucesivas desamortizaciones del XIX acrecientan la crisis de la beneficencia particular, en la segunda mitad del siglo. Y ello debido a los efectos de la ley desamortizadora de uno de mayo de 1855 -una de las más importantes y que duraría hasta comienzos del siglo XX, con la corta interrupción de 1856 a 1858- cuyo art. 1 prescribe la venta, entre otros, de los bienes de la beneficencia, de las obras pías y cualquiera otro perteneciente a manos muertas.

Tanto en su vertiente administrativa como económica, el papel del intervencionismo estatal se incrementa. Pero lo más relevante de la ley de beneficencia del 49 es la disminución del papel del municipio y el reforzamiento de la provincia y la administración central. Según la naturaleza de los servicios, clasifica a los establecimientos en: generales, provinciales y municipales. Los generales, financiados con fondos del Estado, se dedican a satisfacer necesidades de índole permanente: "A esta clase pertenecen los establecimientos de locos, sordomudos, ciegos, impedidos y de crupitos" (art. 2 Reglamento 1852). Pero el Estado no llegó a tener una participación decisiva; el número de establecimientos costeados con fondos públicos estatales fue siempre reducido. En 1885 se enumeran los establecimientos de

beneficencia general que funcionan como tal y son tan solo siete. De ellos tres en Madrid, dos en sus proximidades -Leganes y Aranjuez-; uno en Toledo y otro en la provincia de Guadalajara (art. 2 Real Decreto de 27 enero 1885).

Los establecimientos provinciales recogen funciones atribuidas en la ley de 1822 a los municipios. Las casas de maternidad y expósitos, las de huérfanos y desamparados son catalogados ahora como establecimientos provinciales a cargo de las Diputaciones. Mientras que a la beneficencia municipal se le otorga la primera asistencia de carácter inmediato: "a conducir a los establecimientos generales o provinciales a los pobres de sus respectivas pertenencias y a proporcionar a los menesterosos en el hogar doméstico los alivios que reclamen sus dolencias o una pobreza incurable. A esta clase pertenecen las casas de refugio y hospitalidad pasajera, y la beneficencia domiciliaria" (art. 4 Real Decreto de 27 enero 1885).

Así pues, el viejo protagonismo otorgado en 1822 a los municipios queda invertido en la nueva ley que, tan solo, lo considera en su papel de primeros auxilios y canalizador hacia instituciones supramunicipales.

Pero en un siglo tan agitado como el XIX español, las líneas de tendencia no siempre son continuadas ni consistentes. Durante el sexenio democrático, por decretos de 4 de noviembre y 17 de diciembre de 1868, se acrecienta el intervencionismo administrativo directo. Así, se suprimen las Juntas de Beneficencia General, Provinciales y Municipales -cuya composición significaba una

intervención social- y sus funciones se transfieren a la Dirección general de Beneficencia, a las Diputaciones y a los Municipios. Del control público se pasa a la gestión directa de la beneficencia, en el sexenio democrático.

Algo semejante ocurre durante la primera República. Contra lo que pudiera suponerse, ésta realiza un esfuerzo por la descentralización y, lo que es más relevante, en favor de la beneficencia particular (fundamentalmente religiosa). Razones presupuestarias recomiendan asignar a los particulares centros públicos, reservándose el Gobierno las tareas de inspección: "El presupuesto de la beneficencia general no es crecido y los recursos de la particular son abundantes y nada por esto más conforme a razón que la Beneficencia particular venga en auxilio de la general, aún cuando sólo sea para salvar, dentro de la nueva organización política del país y con arreglo a ella, intereses respetables nacidos y desarrollados al amparo de la anterior legalidad" (Decreto de 16 julio 1873, cit en Maza Zorrilla 1987 pag. 187-188).

El largo esfuerzo reglamentista sobre la beneficencia no eliminó sin embargo sus graves deficiencias. Ya fueron, por cierto señaladas por Concepción Arenal preocupada por coordinar la pública y la privada. Pero su juicio sintetiza el estado de esta parcela de la sociedad del XIX: "Salvo excepciones harto raras, debidas a individuales esfuerzos, el estado de nuestra Beneficencia es deplorable; la palabra parece dura, pero tiene una triste exactitud. Los medios de la sociedad antigua no existen; los de la nueva no están organizados,

y la humanidad doliente y desválida sufre cruelmente en este fatal interregno" (C. Arenal, 1894 pag. 64-65).

No se trata en último término de una cuestión de calidad tan sólo; el número de establecimientos existentes en el XIX es muy reducido. En 1856 se creó la Comisión General de Estadística del Reino y un año más tarde la Gaceta de 12 diciembre 1857 proporcionaba el mapa de recursos de la beneficencia. Existían: "1292 establecimientos (7 generales, 106 provinciales, 868 municipales, 258 particulares y 53 de beneficencia domiciliaria). En total existían 734 hospitales, 73 hospicios, 27 asilos de mendicidad, 97 depósitos para pobres. 95 inclusas o casas de expósitos, 18 casas de maternidad, 31 de asilo, 25 de socorro, 8 de desamparados, 8 de locos, 6 de parturientas, 20 de misericordia, 13 de refugio, 4 de incurables, 2 de convalecientes. El número de acogidos en estas instituciones alcanzó en 1856 la cifra de 170.010 y el de socorridos a domicilio la de 714.894, sin contar los socorridos por las sociedades de la Caridad Cristiana de San Vicente Paúl introducidas en 1850 y consideradas muy pronto de utilidad pública. Las cifras resultan aún más reveladoras si las comparamos con las que conocemos de finales del siglo XVIII: 2231 hospitales, 106 hospicios, 82 casas de reclusión, 67 de expósitos y 7347 llamadas de pobres. En total 9833 establecimientos a los que se sumaban 3196 conventos lo que significaba en palabras del economista social Fernando Garrido 'más de 13000 establecimientos protectores de la miseria'" (Alvarez Uría 1986 pag. 136-137; con anterioridad esos datos estaban

recogidos en Jiménez Salas 1972 y otros muchos autores).

Poco después, en los inicios del XX, el Ministerio de Gobernación por su Dirección General de Administración, publica en 1909 un nuevo inventario de los recursos disponibles bajo el título "Estadística General de la Beneficencia en España". Pero en todo caso el siglo XIX es testigo de: "Un proceso histórico, que parte de la asistencia social en manos, fundamentalmente, de la iniciativa particular y de la Iglesia,, principales promotoras de las instituciones benéficas, hasta la consumación de una política secularizadora, que transfiere estas responsabilidades asistenciales a los poderes públicos, como una faceta más de la poliedrica administración estatal" (Maza Zorrilla 1987 pag. 192- 193).

El sistema asistencial del antiguo régimen va a quedar transformado por el influjo de la desamortización, del control de la beneficencia particular, de la municipalización y la provincialización. En realidad, como ha observado Carasa, quien asumió el papel asistencial en el XIX no fue el Estado, sino instancias intermedias como el municipio o la provincia: "El matiz es importante, puesto que el protagonismo del Estado habría significado una mayor posibilidad de entender y tratar la beneficencia o la asistencia como un mecanismo redistribuidor de riqueza acumulada. Pero la asistencia en manos de los poderes intermedios se sometió más fácil y frecuentemente al dictado de los intereses de los grupos dominantes en cada lugar (Carasa Soto 1987 pag. 459).

El proceso, en último termino, conduce a la uniformización de las instituciones y a su control desde las instancias administrativas provinciales. Se trata de una evolución paralela a la sufrida por otras instituciones asistenciales de la época. La revolución liberal fue el factor que más influyó en el paso de los Montes de Piedad, de vocación marcadamente religiosa y asistencial, a las Cajas de Ahorro, con una orientación más secular y crediticia, aunque no fueran lucrativas. El Real Decreto de 29 junio 1853 y la ley de 29 junio 1880, proclamaba el interés del Estado en extender estas Cajas en todas las capitales que todavía no contaran y se reserva el derecho de aprobar sus estatutos y reglamentos y, sobre todo, las somete a la tutela del Gobierno (Titos, 1979).

3.3.-LA COMISION DE REFORMAS SOCIALES (1883).

EL REFORMISMO DE LA RESTAURACION.

3.3.1. Sus orígenes.

=====

La Comisión de Reformas Sociales nace en una determinada situación política de nuestro país: la Restauración borbonica. Y en concreto en una fase de apertura política que se produce a partir de la caída de Cánovas. Este gobierna hasta 1881 y le sucede un gobierno liberal de coalición presidido por Posada Herrera con un amplio programa de reformas prometidas: el sufragio universal, fomento de la instrucción pública, servicio militar obligatorio o la reforma fiscal. Pero la necesidad de clausurar el periodo revolucionario de 1868-74 imponía, igualmente, la necesidad de abordar la cuestión social.

Superado el Antiguo Régimen, iniciada la industrialización y el protagonismo de las clases obreras, el problema social o la cuestión social se convierte en un tema central del último tercio del siglo XIX. Es toda la sociedad la involucrada. A finales de dicho siglo, Gumersindo de Azcárate lo describirá como "una consecuencia y manifestación de la crisis total, característica de los