

ELS SERVEIS SOCIALS DES D'UNA PERSPECTIVA HISTÒRICA: DES DE LES PRIMERES CIVILITZACIONS FINS LA CONSTITUCIÓ DE 1978

RESUMEN

L'article fa una descripció del desenvolupament dels Serveis Socials al llarg de la història de la humanitat, sota l'argument implícit de què les axiologies dominants, les concepcions històriques al voltant de la natura humana, les racionalitzacions del poder social i/o econòmic, han estat les causes fonamentals d'ajudar als desfavorits al llarg de la història. Els instruments administratius per fer valdre això, es les que avui es coneix per Serveis Socials.

ABSTRACT

The article describes the history of Social Services under the prior argument that the dominant axiologies, historic conceptions of human nature and the rationalizations of social/economic power are the motives/reasons to give assistance to the poor in the history. The administrative instruments for that, constitute the Social Service System in our societies.

Jordi Garcés Ferrer*

INTRODUCCIÓ

QUI és el responsable de l'ajuda als desfavorits dintre la societat?, la família?, les organitzacions religioses?, l'es-

tat? I aquesta ajuda cal considerar-la com un donatiu, un favor dels afavorits envers qui no ho són, o ha d'ésser resposta a un dret social? Des de l'inici de la societat, l'home ha respost aquestes qüestions de forma distinta en base a les seues axiologies dominants. Si partim del fet que el nostre sistema de valors no es construeix en un tres i no res, sinó que n'és el resultat d'una convergència d'esdeveniments, situacions i factors del passat i que, a la vegada, la nostra axiologia vigent condicionarà la futura, es fa necessari estudiar i repassar quin

ha estat el passat dels Serveis Socials per a comprendre millor el present i preparar el futur. Aquest exercici històric inclou una anàlisi dels serveis d'ajut des de les societats prehistòriques fins a l'actualitat, sempre sota l'argument esmentat que la concepció que les societats han tingut de si mateixes en un moment històric donat, ha desenvolupat o limitat la pràctica dels serveis socials.

1. SOCIETATS PREHISTÒRIQUES

Els primers indicis que tenim de la conducta d'ajuda daten de l'Edat de Pedra; mitjançant pintures rupestres i restes ossis es coneix que llavors ja hi existia un tractament d'ajut anomenat «trepanació» que hi consistia en perforar el crani d'una persona segurament per mig de pedres esmolades, amb objecte d'alleujar el dolor. En aqueixa època la concepció del món no hi era evidentment com l'actual, sinó que s'interpretava demoníacament sobre els problemes de les persones. El sistema de creències del sobrenatural predominava sobre el natural, per la qual cosa creien que la perforació craneal serviria com a via d'escapament als mals esperits que habitaven el cap del «malalt». El bruixot, amb certes capacitats místiques o religioses, podria ésser considerat com el primer treballador social de tota la història de la humanitat.

La vida es centrava únicament en la satisfacció de necessitats primàries; la provisió d'aliment i un indret segur on dormir possibilitava la supervivència. Per això, la concepció de pobresa fos tal vegada supe- ditada a la incapacitat de trobar i assegurar-se menjar. Els «pobres», jais o malalts eren acollits per la tribu o en ocasions n'eren expulsats o abandonats. És ben cert que la tribu hi juga un paper de grup primari d'ajuda important tal i com ho ha estat la família des d'aqueix temps.

2. LES PRIMERES CIVILITZACIONS

La concepció sobrenatural del món, prompte deixà pas a noves aportacions sobre la natura humana a la societat grega. Hipòcrates fou dels primers metges que interpretà de forma diferent les malalties i dolències de l'home. L'origen orgànic o fisiològic d'aquestes, sobretot de les mentals, fent una classificació psiquiàtrica entre me-

* Professor titular de Serveis Socials. Dept. de Sociologia i Antropologia Social (E.U.T.S.). Amb la col·laboració d'Encarna Gil Ferrandis, Josep Taléns i Raül Roselló.

làngia, mania i epilèpsia, suposen un volt copernicà no sols des d'una perspectiva existencial, sinó que també condicionaria la prestació de determinats serveis d'ajuda. Pitàgores, centrat també en aquesta perspectiva organicista, deia que el cervell era el centre de la intel·ligència i els trastorns mentals n'eren un producte d'una disfunció d'aquell.

Aleshores, la tranquil·litat, l'exercici i les dietes vegetarianes n'eren les receptes que donava la medicina (de bolquers) als seus malalts, amb la qual cosa queden desplaçats bruixots i sacerdots, disminuint també en aquest sentit la seua influència (Rim i Somervill, 1977).

A Roma, el metge Asclepiades, no sols denuncià a la seua època tractaments cruels als «desviats», tal com assots amb cadenes, obligar els pacients a la castració o llargs períodes d'abstinència, sinó que aconsellava als seus pacients freqüents banys i massatges.

Fins i tot aquestes civilitzacions presentaven contradiccions inherents i sorprenents respecte a les actituds d'ajuda. Els avanços de la perspectiva orgànica i la me-

dicina, s'eclipsaven per amenaces de la por i la superstició que desencadenaven no pocs tractaments cruels. Les creències filantròpiques s'alternaven amb un sistema polític que permetia la compra i venda d'esclaus i sols els més rics podien disposar de l'ajut dels metges. Els grecs i romans, sobretot els darrers, n'eren espartans en la permissivitat de la debilitat física. Els dèbils eren poc tolerats i els discapacitats n'eren expulsats de les ciutats a la briva de la natura. Sembla, doncs, que s'avançà en la idea però no en la pràctica real d'oferir serveis als més necessitats.

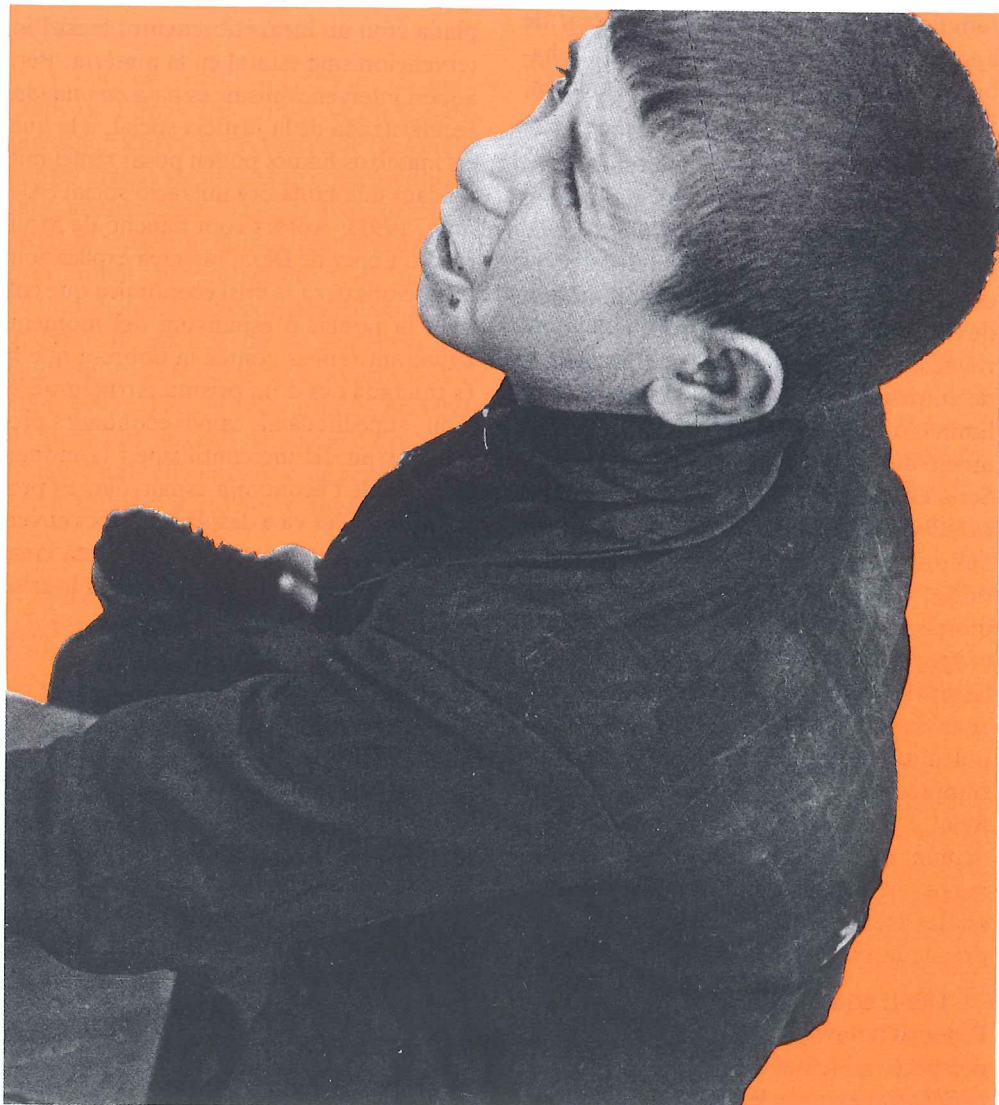
A més, entre els anys 200 i 475 d. C., la civilització es va veure assolada per plagues i mort que es propagaren per tota Europa i Orient. En aquest context de desolació i por, quan la medicina encara no hi era capaç d'afrontar aquestes malalties, apareix el cristianisme com forat d'escapament de les penalitats de l'home i de la dona. Les figures religioses tornen com salvadores de la malaltia i la misèria, mentre que les realitats de la medicina s'obliden; tornen els hòmens a perdre la fe en si mateixos, trasladant-la al sobrenatural.

3. L'EDAT MITJANA

Segons Fisher, Mehr i Truckenbord (1974), el colapse de Roma a mans dels bàrbars féu oblidar els avantatges mèdics aconseguits per aquestes primeres civilitzacions, esdevenint el cristianisme poder dominant en tota l'edat mitjana. L'Església tenia el poder i organitzà gran part dels serveis d'ajut, mitjançant els monestirs, santuaris, refugis i hospitals per salvar malalts de tota mena. El cristianisme difongué la creència que els rics tenien la responsabilitat d'ajudar els menys afavorits, desenvolupant alhora expectatives als pobres sobre el deure i obligació dels rics amb ells, fent evident una clara distinció entre les dues classes. Aquesta obligatorietat d'ajudar els pobres per motius humanitaris i basada en la caritat que propugnava l'Església, prompte deixà pas a una concepció de l'ajuda que esdevenia imperativa si es volia obtenir la salvació i la tranquil·litat a l'altra vida. La caritat tingué un ampli desenvolupament a Espanya i conegué successives regulacions legals, deixant un sediment d'institucions i serveis assistencials a l'edat mitjana que anaven des d'hospitals, fins a hospicis i albergs (Casado i Guillén, 1988). També segons aquests autors, la caritat no fou l'única font de serveis humans dintre aqueixa època, doncs també la família i la comunitat de veïns com a grups primaris de solidaritat jugaren un paper important, amb independència de la protecció social feudal d'aleshores.

Però quan l'Església desenvolupà els serveis d'ajuda, l'ambient general de l'edat mitjana estava marcat per una crueltat i caos extrems. Al període comprés entre el 1200 i 1400 hi hagué un fort increment de les creències en la bruixeria, no podent l'Església controlar completament aquests moviments religiosos alternatius (Russel, 1972). Les sectes s'expandiren per tot arreu de l'Europa mitgeval, passant el cristianisme a considerar-les junt amb les noves sacerdotesses (les bruixes), causa de mals i tragèdies. Aquesta interpretació expiàtoria tenia la intenció de restablir un ordre social que estava alterant-se mitjançant un tipus «d'extremisme» mitgeval que competia en idees i per tant en poder amb el cristianisme.

Les contradiccions tornaven a aflorar en una societat que propugnava la caritat i l'ajuda humanitària als pobres i utilitzava la Inquisició i la tortura per dominar els «mals» esperits que guaitaven per apoderar-se de l'home. L'Església, en definitiva, aconseguí durant aquesta època històrica preservar el seu domini, especialment pel



que respecta al suministre de serveis humans o d'ajuda, sobretot als individus «mereixedors» d'ajut. Progressivament, aquest poder que semblava hegemònic, hagué de repartir-se amb el poder dels estats que començaven a nàixer.

L'Església desenvolupà una font d'ingressos ferma, a l'exigir als seus seguidors la donació d'una part dels seus guanys per al finançament de les activitats eclesiàstiques, tot intentant l'Estat declarar-les fora de la llei, donant a canvi la prestació de serveis per a les persones que no pogueren treballar. Els desfavorits foren així classificats segons foren capaços o incapaços de treballar. Entre els darrers es trobaven els xiquets i majors i, per tant, n'eren considerats com a pobres mereixedors d'ajuda (al contrari dels etiquetats com a mandrosos). El temps dona altra vegada a l'home la raó; els serveis humans es van secularitzant.

4. ELS SERVEIS D'AJUDA AL RENAIXEMENT

A les darreries del segle XVI, l'Estat havia establert finalment la seua autoritat sobre l'Església. Com a conseqüència, passà a ésser de la seua incumbència la prestació de la majoria dels serveis entre els quals es trobaven els serveis humans. Sota el regnat d'Enric VIII d'Anglaterra, el govern assumí de manera formal els serveis d'ajut que s'oferien des de l'Església, implantava un sistema precursor del benestar públic. Al 1601 la Llei Isabelina dels Pobres instituïa un sistema que oferia asil i protecció als pobres, especificant la responsabilitat local envers els pobres i desfavorits i aplicant així el principi de subsidiaritat de l'estat a la protecció social. Primer era responsabilitat de la família oferir serveis d'ajut als seus familiars i veïns; si la família no podia, llavors l'autoritat local i al seu defecte l'Estat es feien càrrec de la seua situació (Schmolling, Youkeles i Burger, 1988).

Malgrat tot, la Llei Isabelina no nasqué amb la intenció explícitament humanitària d'ajudar els pobres necessitats, sinó que hi suposa un mitjà de control social en un període de bogeria col·lectiva, malalties i inestabilitat econòmica que amenaça rompre l'estructura social vigent.

Com a resultat d'aquestes lleis per als pobres a Anglaterra s'establí un sistema per classificar els desfavorits. Foren classificats en tres categories:

1. Els pobres capaços de treballar.

2. Els pobres incapaços de treballar donada la seua edat, incapacitats físiques o responsabilitats maternals.

3. Els xiquets orfes i abandonats que restaven sota la tutela de l'Estat. Cadascuna de les comunitats locals tenia un supervisor del govern per tot el sistema d'ajuts, qui a la vegada decidia la pertinença o no d'una ajuda o derivació d'un cas determinat.

Respecte a Espanya, Lluís Vives, nascut, a València marca eixe canvi renaixentista a la concepció dels serveis humans. Al seu tractat «De Subventionem Pauperum» (Del Socorriment dels Pobres), escrit a Anglaterra, planteja diverses qüestions; d'una vessant, la intervenció social pública a les situacions de mancança; per l'altra, el tractament tècnic de les problemàtiques. Per a ell, la intervenció pública és un antídoto contra el frau en les situacions de carència personal, apuntant que la intervenció pública no hi és una intervenció substitutòria sinó complementària de l'ajuda mútua familiar i altres accions privades siguen eclesiàstiques o no. Així mateix, hi comença a parlar de prevenció de la pobresa, mitjançant l'educació de menors en ambients familiars adequats, autèntic precursor de l'acolliment familiar, així com de la rehabilitació i inserció social (Casado i Guillén, 1988).

La perspectiva intervencionista de Lluís Vives té seguidors i detractors a Espanya. La polèmica sorgeix quan el Consell Reial del 1540 publica una nova regulació d'atenció als pobres a la qual s'establien mesures de control de la mendicitat: examen i autorització prèvia de la mendicació, exigència de confessió per a la cèdula acreditativa, limitació del territori de mendicació i promoció de l'assistència a través d'hospitals. Seria Domingo de Soto, mitjançant la seua «Deliberación de la causa de los pobres», qui fonamentalment s'oposarà contra eixa ordre, rebutjant la interconnexió de factors morals i religiosos per reglar la mendicitat, propugnant la relació personal directa i no les institucions per assistir els pobres. Fra Joan de Robles o Joan de Medina, serà qui polemitzarà amb De Soto en aquest assumpte, defensant la postura del Consell Reial. La postura de Medina prevaldrà per damunt de Soto i creixerà l'intervencionisme públic de control, essent més nombroses les iniciatives públiques i privades en pro de la creació d'institucions.

Des d'aqueix moment van aparèixer a Espanya innovacions importants des d'una perspectiva institucional en matèria de beneficència; es creen les «cases de misericòr-

dia» amb l'impuls de Miquel de Giginta amb objectius instructius com l'aprenentatge d'oficis. Per la seua part, Pérez d'Herrera crearà la figura de «protector d'orfes» a nivell local, així com els anomenats «albergs per a pobres», concebuts com centres oberts de refugi per a vertaders pobres, amb l'objectiu d'allotjar-los temporalment, desvinculant l'obligatorietat del treball com a les Cases de Misericòrdia. Tanmateix, informació més detallada al respecte poden trobar-la al llibre de la professora Carme Alemán titolat «El sistema público de Servicios Sociales en España».

A més de les grans aportacions que al segle XVI fan al voltant de la pobresa persones com els ja esmentats Vives i De Soto, és necessari apuntar, de forma precisa però sense estendre's gaire, les fites històriques que marquen l'evolució dels serveis socials públics fins a l'actualitat espanyola.

5. EL SEGLE XVII

La mentalitat del treball i el procés de secularització al segle XVII impulsen canvis profunds a la percepció de la pobresa. Aquesta comença a deixar d'ésser contemplada com un ideal ètic, mentre creix l'intervencionisme estatal en la matèria. Però aquest intervencionisme es basa en una idea secularitzada de la justícia social, a la qual els mateixos homes poden posar remei mitjançant una bona organització social (Alemán, 1991). Autors com Sancho de Moncada o López de Deza, intenten explicacions i solucions de/a la crisi econòmica que colpeja la població espanyola del moment, aguantant remeis contra la pobresa que hi és tractada des d'un prisma estructural, és a dir, supeditada als canvis econòmics produïts arran del mercantilisme i la modernització de l'economia espanyola. El proteccionisme es va a desplaçar doncs envers els treballadors i tot el que permeta crear llocs de treball, com única eixida a la crisi.

6. EL SEGLE XVIII

Aquesta sacralització del treball va a continuar al segle XVIII. La felicitat no sols no s'abasta mitjançant la moral cristiana, sinó que la via de consecució d'aquest valor n'és el treball i la sabiduria..., la cultura. Solament qui no pot treballar, per diverses raons, serà ajudat per l'estat; no debades al 1749 es prohibirà l'almoïna, com a mitjà de canalitzar la població cap al treball.

La il·lustració, amb el seu intervencionisme estatal, possibilita que l'Església per-



da pes específic a l'àmbit de la protecció envers els pobres. Es creen correccionals com «l'Hospici de Sant Ferran», però això sí, als «afores de Madrid».

En aquest sentit, es creen les «Diputacions de Barri» (les cometes són meues), que significaven la pretensió de racionalitzar les ajudes socials, amb criteris contrastats, analitzats en raó a la seua urgència, front al repartiment indiscriminat existent prèviament, per decret de 30 de març de 1778 com institució dedicada a l'assistència a domicili, en lloc de la tendència a la recollida o agrupació dels assistits (Aleman, 1991). També es crearan les Societats de Socors Mutus o Germandats, que foren fonamentals en la previsió de riscos i socors per malalties, accidents o incapacitats.

7. EL SEGLE XIX: LA REVOLUCIÓ INDUSTRIAL

El desenvolupament de la indústria creà la mecanització causant dramàtics canvis als sistemes econòmics (Perry i Perry, 1983). L'emigració des de les zones rurals a les urbanes a la recerca de treball, hi garberà a moltes persones empobrides dintre d'àrees urbanes, per a les quals es crearen institucions públiques que pal·liaren la seua situació. Conscients, els treballadors començaren a associar-se per defensar els seus drets laborals i obtenir beneficis col·lectius per qui restara sense treball; sorgiren els primers gremis i sindicats.

La sinuositat front la pobresa hi torna a aparéixer. Si bé, els governs creen asils i institucions per a orfes i malalts mentals per contrarestar l'amenaça a l'ordre social que suposa aquesta nova onada de pauperisme, la filosofia social dominant, coneguda com l'ètica protestant del treball, enfosquia una axiologia filantròpica i humanista, reforçant les virtuts de la industrialització, treball dur i enriquiment personal. La riquesa, interpretada segons John Calvin com una recompensa divina, implicava de fet considerar a la pobresa com un càstig de Déu. Aquesta filosofia social aplega àdhuc a normativitzar-se el 1830 a Anglaterra sota el concepte de «less eligibility». Amb ell es significava que qualsevol tipus d'ajuda econòmica donada a una persona pobra, hauria d'ésser menor que el sou percebut per qualsevol treballador/a. Així, pobresa restaria a l'època racionalitzada per la ganduleria i la norma de «less eligibility» com un incentiu encobert del sistema econòmic per disposar de la major quantitat de mà d'obra.

També el concepte econòmic del «laissez-faire», introduït per Adam Smith el 1776, mitjançant el seu llibre «Las riquezas de las naciones», havia contribuït a aquesta nova filosofia social, on la no intervenció del govern a l'economia i la meritocràcia individualista n'eren els pilars fonamentals. Als EE. UU., Herbert Spencer introduirà provocativament aquesta concepció econòmico-social que emergia des d'Anglaterra, donant una interpretació social als avan-

çaments de la teoria de l'evolució de les espècies de Charles Darwin. Les seues idees, conegudes com el «darwinisme social», aplicaven les lleis biològiques de l'evolució de les espècies i del comportament animal, al comportament humà. Per a Spencer, la vida social i econòmica seguia els mateixos canons que la selecció natural de les espècies, per aquesta raó les persones pobres i desfavorides no hauran d'ésser ajudades, perquè aleshores s'alterava l'ordre natural. Ells mateixos, els pobres, deuen d'ajudar-se i si no ho aconseguen llavors peririen com animals dèbils a la natura.

Des d'aquestes filosofies socials, els serveis socials per als desfavorits no es consideraran a nivell social com un dret, sinó, en tot cas, com un regal —regal que si es fa amb molta freqüència pot acabar amb la producció econòmica i alterar l'ordre natural disposat per Déu.

Ara bé, aquest esperit de l'època, hi caldrà d'ésser contrarrestat pels governs que veuen garberjar-se i reunir-se els pobres a les zones urbanes. Així i tot, aquest intervencionisme estatal no té una arrel humanitària sinó que adquireix un talant absolutament funcionalista de control social, front al temor de revoltes populars.

Al nostre país, aquest intervencionisme estatal, concretament en matèria de serveis socials, vindrà un poc retardat per la influència que els estaments eclesiàstics tenen sobre l'estat, i pel retard en la industrialització que implica el naixement de moviments obrers més tardívols que a la resta de països europeus.

La primera regularització de caràcter general es produí per la Llei del 1822 que regula tres tipus d'establiments de beneficència que són: les cases de maternitat, les cases de socor i els hospitals amb caràcter subsidiari quan no siga possible l'hospitalització domiciliària. Aquesta llei serà substituïda per altra 27 anys després (Llei General de Beneficència de 20 de juny del 1849) sota el regnat d'Isabel II, on es premia la descentralització dels serveis socials. En aquesta llei, es regulen dos tipus d'establiments benèfics: els particulars i els públics. Els darrers subdividits a la vegada en generals, provincials i municipals, i encara que la llei atribuïa amples responsabilitats als poders públics, també les autoritats eclesiàstiques formen part de les juntes que regeixen aquests centres de beneficència. La llei suposa un recolçament decisiu pel control i intervenció estatal en quant a les institucions benèfiques es refereix, atribuint poders als subdelegats de

Foment de cadascuna de les províncies sota els quals roman la vigilància de les institucions benèfiques.

En ocasions aquest procés continu de secularització es compatibilitzava amb la presència reial o simbòlica dels estaments eclesiàstics a les institucions benèfiques que creen els estats: al nostre cas, la Primera República de Pi i Margall mitjançant un Decret del 1873, crea la figura del «Director Moral» als estaments de Beneficència que proporciona auxiliis religiosos i aconsella les persones sobre la caritat. És per això que es pot afirmar que fins ben entrat el segle XX a Espanya, el sistema de protecció social no hi es departeix del tot, per diversos motius, però fonamentalment de naturalesa política, de la influència de l'Església en temes relatius a beneficència.

Al darrer terç del segle XIX es situen els moviments reformistes de tot el món i a l'Espanya de la Restauració, es crea l'any 1883 la «Comissió de Reformes Socials» sota els auspicis del govern liberal de coalició presidit per Posada Herrera, essent ministre de Governació Segismund Moret. La seua finalitat n'és recollir informació, mitjançant un qüestionari (al juliol d'aqueix any es realitza el Primer Congrés Nacional de Sociologia a València) al voltant de qüestions relacionades amb el benestar dels treballadors als diferents àmbits de l'economia espanyola, amb la finalitat d'adjudicar un març legal capaç d'afrontar els problemes socials i polítics. Tampoc podem obviar que al 1884 el Reichstag de l'Alemanya d'Otto Von Bismarck, urgia a l'aprovació d'una sèrie de lleis que atorgaven una protecció elemental davall la forma d'assegurances en previsió d'accidents, malalties, ancianitat i invalidesa; més que per motius humanitaris, per l'alta adhesió de la classe obrera industrial alemanya en ràpid creixement, a les idees de Marx (veja's en aquest sentit l'anàlisi que John K. Galbraith fa al respecte al seu llibre «Història de l'Economia»).

La qüestió és que en base a la informació obtesa dels qüestionaris es col·legeixen les següents conclusions: en primer lloc la conveniència i utilitat dels socors domiciliaris, ja en funcionament per les lleis anteriors; en segon lloc, la conveniència dels establiments de beneficència particulars o privats, front els públics que arriben a equiparar-se a les presons. I darrerament, la insuficiència dels recursos i institucions d'aquest tipus per fer front la pobresa. Concretament, la Comissió Provincial de València, esmentarà al seu informe, la manca de coordinació i d'unitat d'acció

dels centres benèfics; la indispensable funció que exerceixen les cases de socors mutus per a fer front al pauperisme i la reforma legal necessària a tal efecte (Tatay, 1989).

8. EL SEGLE XX

Durant aquest segle es donaren les transformacions més importants en qüestió de legislació social al nostre país, si bé els successos socio-polítics d'ordre internacional hi coadjuven. I en efecte, al 1903 es crea l'I.R.S., «Institut de Reformes Socials», essent president del govern Francesc Silvela; l'esmentat organisme resta adscrit al Ministeri de Governació que tindrà com objectiu no sols la preparació de la legislació de treball, sinó també dur a terme i dissenyar les mesures necessàries per afavorir el benestar de les classes treballadores. Mitjançant l'I.R.S., es realitzaran mides protectores i humanitàries amb relació al treball de la dona i els xiquets, impulsant-se el descans setmanal obligatori de les classes treballadores.

Cinc anys més tard, es crearà sota la influència intervencionista de l'I.R.S., l'Institut Nacional de Previsió (I.N.P.), el qual realitzarà una tasca important de conciençiació i organització de la previsió dels treballadors, fonamentalment en forma de pensions de retir. Al 1920 aquestos dos organismes s'integren al Ministeri de Treball, creat per Decret de 8 de maig d'aqueix mateix any, essent Eduardo Dato, president del Consell de Ministres.

Amb la dictadura de Primo de Rivera, l'I.R.S. resta refundit al Ministeri de Treball, Comerç i Indústria i en matèria de legislació social es limita ordenar els accidents de treball, promoure vivendes barates o la promulgació de l'Estatut de Classes Passives del 1926 que contemplava la jubilació i l'orfenesa. S'inicien mesures a favor de la família i la maternitat. S'implanten subsidis per a famílies nombroses de la classe obrera, entenent-se com a tals les que comptaven amb vuit o més fills; creen els segurs obligatoris de maternitat que cobrien assistència sanitària i substitució de sous d'obres. Malgrat tot, el desnivell entre les intencions i la realitat es va produir en aquestes i altres matèries dintre d'aquest període (Alemán, 1991, pàg. 114).

Al nivell institucional ocorrien també esdeveniments d'ordre social, polític i econòmic que determinarien una nova era relativa a la protecció social. Així, la pobresa augmentava principalment als EE. UU. al 1929, quan molts americans i sobretot emigrants europeus restaren sense

treball; existia de nou una petició important de serveis humans. Franklin Delano Roosevelt, establí un programa d'ajuda per part del govern anomenat NEW DEAL, que desplegava un ampli dispositiu d'assistència directa a les persones que no tenien mitjans econòmics suficients per a subsistir. Entre els programes arbitrats es troben: «The civilian conservation corps» destinat a l'aprenentatge de diversos treballs; «The works progress administration», per a persones aturades i el «Aid to dependent children» per a la infantesa.

Al 1935 s'establí la «Social Security Act» (Seguretat Social) amb la qual s'assegura el benestar de generacions futures. La seua primera manifestació data de l'any 1881 a l'Alemanya de Bismarck, qui iniciava la creació d'assegurances socials per a malalties, invalidesa, vellesa o accidents laborals. Empresaris i treballadors aporten quotes per cobrir riscos laborals. Aquest model es coneixerà com Seguretat Social Contributiva o continental, front el model atlàntic o seguretat social assistencial anglès. Segons Casado i Guillén (*op. cit.*), la major part dels països han inclòs al seu si els serveis socials; a més a més, les prestacions econòmiques i serveis socials sanitaris, el nou sistema de protecció inclou rehabilitació de deficiències, atenció a ancians, etcètera...

La crisi econòmica del 29, junt a la revolució rusa del 1917 (amb les consegüents mobilitzacions obreres), la situació social que assolà Europa després de la primera guerra mundial (1914-1918) i la creació al 1919 de la O.I.T. (Organització Internacional del Treball), arran del Tractat de Versalles a la fi de la guerra, van possibilitar canvis importants al tractament dels problemes socials i la legislació i mesures administratives arbitrades pels estats.

Aquests principis bàsics de legislació social es convertiran a partir d'aleshores en drets constitucionals recollits a les constitucions del segle XX front els continguts fonamentalment polítics de les constitucions del segle anterior.

Concretament a Espanya, aquesta «constitucionalització del social» es materialitza a la Constitució del 1931 de la «2.ª República»; en efecte, la Segona República espanyola malgrat les ferides causades per la crisi econòmica del 29, la inestabilitat política i les insurreccions militars fou prolífica en quant a legislació social.

La Constitució del 1931, al seu article 46, assegurava l'existència d'unes condicions dignes per als treballadors, regulant

assegurances de malaltia, vellesa, invalidesa, accident, atur forçós i mort; es protegeix la maternitat, el treball de joves, les condicions de l'obrer espanyol a l'estranger, la participació dels obrers/es a la direcció, gestió i beneficis d'empreses, així com el dret de sindicació.

De la mateixa manera al seu article 43, s'estableix la igualtat de sexes, l'obligació subsidiària de l'Estat d'alimentar i educar els xiquets i, en definitiva, el compromís de l'Estat d'assistir a ancians, malalts, xiquets, etcètera... En quant a l'ensenyança, s'implanta l'ensenyament primari amb caràcter obligatori i gratuït, facilitant-ne l'accés a tots els graus als econòmicament necessitats.

En esclatar la guerra civil, es creen organitzacions als ambdós bàndols contendents; l'anomenat «Socor Roig» al govern de la República, i «l'Auxili d'hivern» als territoris ocupats per l'aixecament. Aquest últim més tard passaria a nomenar-se «Auxili social», i al finalitzar la guerra restarà sota l'organigrama del Ministeri de Governació. Darrerament, l'obra de l'Auxili Social es transforma en organisme autònom davall el nom d'Institut Nacional d'Auxili Social (I.N.A.S.), substituint més tard la paraula auxili per assistència.

El desastre polític, econòmic i social ocorrit al nostre país a l'acabament de la guerra, deixà pas a un període de postguerra vertebrat per la penúria econòmica i la fam. Els primers serveis d'ajuda i personals vénen de la col·laboració espontània de familiars i amics del necessitat.

Es creen algunes organitzacions a l'inici del franquisme, per exemple, l'O.N.C.E. al desembre del 1938; l'A.N.I.C. (Associació Nacional d'Invàlids Civils) cap al 1957, o el «Moviment Associatiu de Pares de Xiquets Subnormals» a València el 1959.

No obstant, el desenvolupament dels serveis socials és molt lent, pel caràcter caritatiu i benèfic que manté l'Església Catòlica, mitjançant bisbats i parròquies. Albergos i menjadors per a transeünts, asils infantils i serveis per a deficients mentals o residències d'ancians són alguns centres, que conjuntament amb l'ajut mutu dels ciutadans mantindran mínimament vigent l'estructura dels serveis d'ajuda. Al 1957 es crea la Secció Social de Càritas Nacional, amb l'objectiu de servir d'impuls als serveis socials i superar l'acció benèfica que el règim franquista havia heretat i consolidat. Es posen en marxa els «centres socials» o unitats d'animació comunitària que feien a la vegada de serveis socials bàsics, es promouen guarderies, colònies per

a joves, centres de promoció professional, cooperatives de vivendes. Amb tot i l'ajut de la C.E.S.A. (Centre de Sociologia Aplicada) i la revista *Documentació Social*, encara en marxa actualment, s'intenten abordar els serveis socials incorporant els avantatges de les ciències socials, obviats als primers 25 anys de post-guerra.

Les intervencions també hi apareixen de la mà d'organitzacions unides estructuralment al sistema franquista; aquest és el cas de les Obres Socials de les Caixes d'Estalvi, la Creu Roja Espanyola o les iniciatives d'empresaris que mitjançant companyies de segurs o mutues professionals, asseguren els seus treballadors front accidents laborals.

Des de l'Administració Pública, la dictadura franquista aborda els serveis socials des d'un prisma autàrquic, voluntarista i ideologitzant. Per una vessant, l'acció socio-política que desenvolupa el Moviment Nacional respecte a la joventut, educació, dona i serveis assistencials, es plasma en la creació d'organitzacions com el «Front de Joventuts» i l'O.J.E. (Organització Juvenil Espanyola) que racionalitzaven l'ensinistrament polític mitjançant serveis socio-culturals. A la dona se li dedicà una «Secció Femenina de Falange Espa-



nyola Tradicionalista i de les J.O.N.S.», amb l'objecte de realitzar un servei social benèfic. D'ella n'emergiren guarderies infantils, centres socials de caràcter polivalent i els llars rurals per a instruir les camperoles.

Des de la perspectiva sindical, el Moviment Nacional impulsa la indoctrinació política mitjançant els Plans de P.P.O. dintre del Programa Nacional de Promoció Professional Obrera, dependent del Ministeri de Treball.

Les persones pobres rebien prestacions de tipus econòmic per mig del F.O.N.A.S. (Fons Nacional d'Assistència Social), també encarregat de donar crèdits per a persones en situacions precàries a nivell econòmic, sobretot ancians i malalts.

Altres serveis de l'Administració Pública franquista van ésser:

- L'Obra de Protecció de Menors.
- El Patronat de Protecció de la Dona.
- El Patronat Nacional de Presos i Penats.
- El Servei Escolar d'Alimentació.
- L'Institut Nacional d'Emigració.

La dada més significativa referida a la protecció social des d'un plànol públic, és la creació del sistema de Seguretat Social mitjançant la Llei de Bases del 1963, que tenia dos tipus de protecció social. D'una vessant la «Bàsica», que incloïa prestacions econòmiques i sanitàries relatives a malalties, accidents, desocupació, invalidesa, jubilació, viduitat i orfenesa, i la protecció familiar en general; i, d'una altra vessant, la «Complementària» on entraven els Serveis Socials i l'Assistència Social de la Seguretat Social. N'eren més bé prestacions tècniques relacionades amb la medicina preventiva, seguretat laboral, rehabilitació de minusvàlids, que servien de mecanisme de cobertura discrecional de situacions d'emergència i necessitat.

En resum, la llei que regula la Seguretat Social, ve a constituir en aquest període de la nostra història, l'únic marc administratiu sistematitzador en matèria socio-sanitària. Pot afirmar-se així, que a la dictadura no n'hi hagué un fil conductor o un marc catalitzador en matèria de protecció social, al contrari, junt amb l'acció de l'Església, el règim utilitza el camp social per adoctrinar ideològicament el poble, restant lluny els drets ciutadans que caracteritzen els estats socials de dret. La Constitució de 1978 s'encarregarà de reposar aquests drets; però esta és una altra història.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- ALEMÁN BRACHO, M. C. (1991): *El sistema público de Servicios Sociales*. Impredisur, Granada.
- CASADO, D. i GUILLÉN, E. (1988): *Introducción a los Servicios Sociales*. Acebo, Madrid.
- FISHER, W.; MEHR, J. i TRUCKENBROD, P. (1974): *Human Services. The third revolution in mental health*. Alfred, New York.
- GALBRAITH, J. K. (1989): *Historia de la Economía*. Ariel, Barcelona.
- PERRY, J. i PERRY, E. (1983): *The social web*. Harper & Row, New York (4th Edition).
- RIM, D. i SOMERVILL, J. (1977): *Abnormal Psychology*. Academic Press, New York.
- RUSELL, J. (1972): *Witchcraft in the Middle Ages*. Cornell University Press, New York.
- SCHMOLLING, P.; YOUKELES, M. i BURGER, W. (1988): *Human Services in Contemporary America*. Brooks & Cole Publ. Comp., California (Second Edition).
- TATAY, C. (1989): «Pauperismo y beneficencia en la España de la Restauración». *Revista de Serveis Socials*, n.º 2, pàgs. 19-28.
- VIVES, J. L. (1992): *Del Socorro de los Pobres*. Ed. Hacer, Barcelona. (Versió original *De Subventionem Pauperum*, 1525.)

BIBLIOGRAFIA RECOMANADA

- ALEMÁN BRACHO, M. C. (1991): *El sistema público de Servicios Sociales*. Impredisur, Granada.
- ALONSO OLEA, M. (1970): «La Revolución industrial y la emergencia del Derecho del Trabajo». *Revista de Trabajo Social*, n.º 32, pàgs. 5-53.
- ALVAREZ URÍA, F. (1986): «Los visitantes del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX». En varios autores: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Siglo XXI, Madrid, pàgs. 117-146.
- ALVAREZ JUNCO, J. (1986): «La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones». En varios autores: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Siglo XXI, Madrid, pàgs. 147-155.
- CASADO, D. (1987): «Los Servicios Sociales en el estado de las autonomías. Cuestiones de aplicación». En varios autores: *Aplicación de las leyes de Servicios Sociales*. Acebo, Madrid, pàgs. 15-29.
- CAVILLAC, M. (1975): *Introducción al «Amparo de Pobres» de C. Pérez de Herrera*. Espasa Calpe, Madrid.
- CERDEIRA, I. (1987): «Los Servicios Sociales del franquismo a la Constitución». *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 0, pàgs. 134-159.
- GARCÉS FERRER, J. (1992): *Administración Social Pública: Bases para el Estudio de los Servicios Sociales*. Promolibro, Valencia.

- GEREMEK, B. (1989): *La piedad y la horca: historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Alianza, Madrid.
- JIMÉNEZ DELGADO, J. (1975): *Juan Luis Vives. Diccionario de Historia Eclesiástica de España*. CSIC, Madrid, vol. 4.
- LÓPEZ CANO, J. (1967): «La obra nacional de Auxilio Social: evolución, situación y perspectivas». En VV. AA.: *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*. Ministerio de Gobernación, Madrid, pàgines 91-115.
- LÓPEZ ALONSO, C. (1986): «La Pobreza en la España Medieval». *Colección Revista de Trabajo Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MICHIELSE, H. (1990): «Policing the poor: J. L. Vives and the sixteenth-century origins of modern social administration». *Social Service Review*, vol. 64, n.º 1, pàgs. 1-21.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1990): *Historia de la Acción Social Pública en España*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MARTÍN MARTÍN, V. (1988): «El Socorro a los Pobres. Los ocúspulos de Vives y Soto». *Información Comercial Española*, n.º 656, pàgs. 29-38.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1984): *Pensamiento económico español sobre la población. De Soto a Manategui*. Pirámide, Madrid.
- MOIX, M. (1986): *Bienestar Social*. Trivium, Sociedad Anónima, Madrid.
- PALACIO, J. (1986): «Crisis política y crisis institucional: la experiencia del Instituto de Reformas Sociales en el período 1914-1924». En varios autores: *La Crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la 2.ª República*. Siglo XXI, Madrid, pàgs. 271-291.
- RUMEU DE ARMAS, A. (1981): *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid.
- RUSELL, J. (1972): *Witchcraft in the Middle Age*. Cornell University Press, New York.
- SERNA ALONSO, J. (1988): *Presos y pobres en la España del XIX. La determinación social de la marginación*. P.P.U., Barcelona.
- SCHMOLLING, P.; YOUKELES, M. i BURGER, W. (1988): *Human Services in Contemporary America*. Second Edition. Brooks & Cole Publ. Comp., California.
- TATAY, C. (1989): «Pauperismo y Beneficencia en la España de la Restauración». *Revista de Serveis Socials*. Generalitat Valenciana, n.º 2, pàgs. 19-28.
- VV. AA. (1986): *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Siglo XXI, Madrid.
- WILKINSON, R. (1989): «Class mortality differentials. Income distribution and trends in poverty 1921-1981». *Journal of Social Policy*, vol. 18, n.º 3, pàgs. 307-335.