

**Carasa, Pedro**

*La asistencia social privada en la España moderna y contemporánea*

Estudios de Historia de España Vol. XIX, 2017

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Carasa, Pedro. "La asistencia social privada en la España moderna y contemporánea" [en línea], *Estudios de Historia de España* 19 (2017). Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/asistencia-social-privada-espana-moderna.pdf> [Fecha de consulta:.....]

**LA ASISTENCIA SOCIAL PRIVADA EN LA ESPAÑA  
MODERNA Y CONTEMPORÁNEA\***

**PRIVATE SOCIAL CARE IN SPAIN DURING MODERN  
AND CONTEMPORARY AGES**

**ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADA NA MODERNA  
E CONTEMPORÂNEA ESPANHA**

**PEDRO CARASA\*\***

*Universidad de Valladolid*

**Resumen**

El artículo hace un recorrido por la política social practicada en España durante los tres últimos siglos, para comprobar la larga duración y el tortuoso recorrido que ha debido atravesar el tránsito de lo particular a lo general, de lo privado a lo público en la asistencia social. Estudia cómo la asistencia privada tiene un lastre significativo que impone la satisfacción de los intereses de los asistentes, llamado “efecto Mateo”. Analiza finalmente la recuperación histórica de la iniciativa particular, que se institucionaliza en forma de voluntariado y da lugar al Tercer Sector de la asistencia, formado por organizaciones no gubernamentales, sin ánimo de lucro, integradas por voluntarios, que complementan al Estado de Bienestar. Ellas se ubican en una posición tercera y dicen no ser privadas ni públicas; pero algunos las califican como no totalmente neutras y las consideran más próximas a lo privado que a lo público.

**Palabras Clave**

Asistencia privada – beneficencia particular – tercer Sector – España contemporánea

**Abstract**

The article provides a prospect of the social policy carried out in Spain during the last three centuries, in order to verify the duration and the tortuous path from the private to the public social care. It analyzes how the private assistance has a significant

\* Fecha de recepción del artículo: 18/03/2017. Fecha de Aprobación: 03/08/2017.

\*\* Catedrático de Historia Contemporánea de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid. Dirección postal: Plaza del Campus, s/n 47011 Valladolid, España.

E-mail: carasa@fyl.uva.es.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

weight that imposes the satisfaction of the interests of the assistants, called “Mateo effect”. Finally, it goes through the historical recovery of the private initiative, which was institutionalized in the form of volunteering and led to the Third Sector of the assistance, made up of non-governmental and non-profit organizations, integrated by volunteers, which complement the Welfare State. They are in a third position and claim to be neither private nor public; but some consider them as not totally neutral and closer to the private than to the public.

### Keywords

Private assistance – Private welfare – Third Sector – Contemporary age

### Resumo

O artigo explora a política social praticada na Espanha durante os últimos três séculos, para verificar que a durabilidade e a tortuosa rota que tem devido para desviar o trânsito do particular para o geral, do privado para a assistência social pública. Ele estudou como a assistência privada tem um encargo significativo que impõe a satisfação dos interesses dos participantes, o chamado “Efeito Mateus”. Finalmente, analisa a recuperação histórica da iniciativa particular, que é institucionalizada sob a forma de voluntariado e dá origem ao terceiro setor de assistência, consistindo de não-governamental, sem fins lucrativos, composta por voluntários, que complementam o Estado-Providência. Eles estão localizados em uma terceira posição e dizer não ser privada ou pública; mas alguns qualificá-los como não totalmente neutro e consideramos mais perto para o privado ao público.

### Palavras-chave

assistência privada – particular Caridade – Terceiro Setor – Espanha contemporânea

### Hipótesis de trabajo sobre el lento camino histórico de lo privado a lo público

En el recorrido que va de lo particular a lo público<sup>1</sup> actúa el motor cultural que mueve casi todas las transformaciones contemporáneas en el ámbito de la asistencia y los servicios sociales. La tímida cuestión social liberal acaba en el Estado del Bienestar, el tibio reformismo social progresista termina en el socialismo de Estado, la propagación de la iden-

<sup>1</sup> J. GARCÍA ROCA, *Público y privado en la acción social*, Ed. Popular, Madrid, 1992.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

tividad de clase de las Internacionales conduce a las revoluciones soviéticas y la formación de los sistemas socialistas, el primer mutualismo y asociacionismo culminan en la plenitud sindicalista del movimiento obrero. El Estado mismo, cuya génesis conceptual es fruto de dicho deslizamiento hacia lo social, se concibe desde este proceso de socialización, arrancando desde el principio de subsidiariedad y respeto a la iniciativa individual del primer liberalismo, hasta alcanzar el más ortodoxo intervencionismo estatal que descansa en el nuevo principio de justicia redistributiva. Cuando el Estado llega a decidir que los derechos sociales están por encima de los derechos individuales, hemos cerrado el círculo de la concepción los problemas sociales, no como algo personal sujeto a la voluntad del individuo, sino como fruto de un imperativo social, cuyo interés común es competencia última del Estado.

Este itinerario de lo individual a lo social<sup>2</sup>, de lo privado a lo público, a pesar de que se inició a fines del siglo XVIII en términos culturales y teóricos, salidos de las élites intelectuales, ha recorrido un largo y lento camino hasta consolidarse definitivamente en la sociedad de masas en el segundo tercio del siglo XX, y ha convivido durante un siglo con la herencia privada dominante en el pasado asistencial.<sup>3</sup> Colocar la solución de los problemas sociales en la responsabilidad colectiva y oficial del Estado, como sucede cuando se implanta la meta final del Estado de Bienestar, es una conquista tardía en España.

<sup>2</sup>Una aproximación general a la evolución de todo este proceso historiográfico lo hemos realizado en P. CARASA, Soto "La pobreza y la asistencia en la historiografía española contemporánea", *Hispania* 176 (1990), pp.1475-1503.

<sup>3</sup>Nosotros hemos elaborado estas investigaciones, que aquí resumimos, en P. CARASA, *El sistema hospitalario español en el siglo XIX*. Valladolid, SPUVA, 1986; P. CARASA, *Crisis de Antiguo Régimen y Acción Social en Castilla*, Valladolid, SPUVA, 1988; P. CARASA, "La beneficencia como control social", en R. BERGALLI, *Historia ideológica del control social*, Barcelona, PPU, 1989, pp. 123-164; P. CARASA, *Historia de la Beneficencia en Castilla y León. Poder y pobreza en la sociedad castellana*, Valladolid, UVA, 1991; P. CARASA SOTO, "La Historia y los pobres: De las bienaventuranzas a la marginación", *Historia Social*, 13 (1992), pp. 77-99; P. CARASA, "La familia de los grupos populares próximos a la pobreza en la sociedad castellana decimonónica", *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, 12 (1994), pp. 253-300; P. CARASA, "Límites de la Historia Social clásica de la Pobreza y la Asistencia en España", *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 10 (2010), pp. 269-291.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

En efecto, los desajustes sociales que han surgido históricamente en las relaciones sociales, el desequilibrio en el reparto de la riqueza, la aparición del pauperismo, la falta de acceso a la felicidad de los ciudadanos, se han considerado históricamente como problemas que debían resolverse apelando a la dinámica inherente en el juego de los diversos intereses particulares que se enfrentan en la sociedad.<sup>4</sup> Esta dinámica contrapuesta de intereses, que se creyó capaz de resolver el pauperismo, produjo efectos contradictorios y causó una dialéctica en las políticas sociales que evolucionaron entre dos extremos. De entenderse como sacralizadas o secularizadas, según los intereses fueran espirituales o materiales, pasaron a verse como particulares o generales, según procedieran de las fuerzas particulares e individuales desde abajo o de las fuerzas colectivas y oficiales desde arriba. Fueron tenidas por pacificadoras o conflictivas, según tendieran a la mutua armonía o a la recíproca destrucción. Se calificaron como privadas o públicas, según buscaran la solución en el libre desarrollo en competencia individual o en la corrección interventora oficial y colectiva. Se llamaron religiosas o estatales, según encontraran la legitimidad de la solución en la religión y la moral, o en la política y la ley. De acuerdo con una u otra opción, el resultado exigía dejarlo todo a la iniciativa particular o reclamar la intervención pública, considerar la asistencia como un regalo gratuito o como un derecho exigible, esta ha sido la pugna bisecular de la historia de los servicios sociales en España.

La primera solución de tipo armonizador propia de la cultura social del antiguo régimen apelaba a su imaginario particular y a la sacralización<sup>5</sup> de las relaciones de salvación, que establecían que la finalidad soteriológica de cada uno exigía armonizar la contraposición de intereses en la úl-

<sup>4</sup> M. ETEBAN DE VEGA (ed.), *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, M. Pons, 1997; E. MAZA, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, Valladolid, SPUVA, 1987; G. PROCACCI, *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*. Paris, Seuil, 1993; VV. AA., *Historia de la Acción Social Pública en España*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1990; N. ZEMON DAVIS, "Poor Relief, Humanism, and Heresy", en VV.AA., *Society and culture in Early Modern France*. Standford, SUP, 1975.

<sup>5</sup> C. LIS, - H. SOLY, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Madrid, AKAL, 1984.

tima finalidad de la salvación del alma: los ricos la salvaban dando limosna y socorriendo a los pobres, y éstos conseguían su salvación aceptando resignadamente esta ayuda y su situación.<sup>6</sup> Los ricos invertían así su patrimonio en renta espiritual y los pobres se beneficiaban de esta inversión sobrenatural alcanzando el único bienestar interesante, el principal negocio importante, que era salvar el alma. Así, en la cultura tradicional actuó un mecanismo armonizador que dejaba en manos de la iniciativa particular la solución del problema, y cuya legitimidad arrancaba de la teoría sacralizadora que consideraba necesaria la existencia de la pobreza para que pudiera ejercerse la caridad; porque la igualdad social no era un objetivo alcanzable en este mundo, sólo se alcanzaba en el más allá.

La segunda solución de este dilema fue emprendida por la cultura social del primer liberalismo. Ante los desequilibrios sociales introducidos por la industrialización, los primeros liberales se desentendieron del problema convencidos de que la mano invisible reequilibraría las cosas, tenían firme confianza en el orden natural y en la capacidad de la ley de la oferta y la demanda para organizar armónicamente la sociedad: La solución a los problemas sociales radicaba en la libertad de la iniciativa particular.<sup>7</sup> También esta vez, aunque fuera por razones distintas, la solución del problema social se derivaba a la iniciativa particular. El optimismo

<sup>6</sup> P. CARASA, "Classi inferiori, conflitti e assistenza sociale" en VV.AA., *Actas del Seminario: L'età della transizione in Spagna en el Mezzogiorno d'Italia (1650-1760)*, Nápoli, ESI, 1992; S. CAWALLO, *Charity and power in early modern Italy. Benefactors and their motives in Turin, 1541-1789*, Cambridge, CUP, 1995; P. LASLET, *The World we have lost*. Cambridge, CUP, 1963; D. RUESCHEMEYER - T. SKOCPOL, *Status, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, PUP, 1996; CH. TAYLOR, *Modern Social Imaginaries*, Durham, DUP, 2004; R. TREXLER, "Charity and defense of Urban Elites in the Italian Comunes", en *The Rich, the Well Born and the Power*, Urbana, UIP, 1974, pp. 54-109.

<sup>7</sup> P. CARASA, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", en S. CASTILLO (coord.), *La historia Social en España. Actualidad y perspectivas*. Madrid, Siglo XXI, 1991, pp. 359-384; P. CARASA, *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos, 1750 -1900*. Valladolid, SPUVA, 1987. P. CARASA, "Los peligros de la pobreza, los valores del liberalismo y las soluciones asistenciales burguesas", en Homenaje al Pfr. Artola. *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal. Economía y sociedad*, Madrid, Alianza, 1993; P. CARASA, "La municipalización de la beneficencia como instrumento social y económico de las haciendas locales, Burgos, 1840-1900", en VV.AA., *Fiscalitat Estatal i Hisenda Local (Ss XVI-XIX)*, Palma de Mallorca, UIB, 1987, pp. 37-52.

del primer liberalismo económico aseguraba que la libre acción de los individuos conduciría a la felicidad general. La teleología progresista no sólo era económica, era también social, porque la prosperidad general era también causa de una felicidad universal. Y cuando el problema se planteaba en ámbitos más avanzados, como en Inglaterra donde surgieron precoces cuestiones sociales, otra vez la solución apuntaba en la dirección particular e individual del paternalismo filantrópico.<sup>8</sup> Éste proponía una asistencia informal y voluntarista, hasta que apareció la *Poor Law* y con ella se incorporó el paradigma colectivo en la solución del problema social. Tímidamente se comenzó a crear ya una conciencia societaria correctora del primer liberalismo individualista. La introducción de estas corrientes menos individualistas es la que permitió en España pasar de la caridad a la beneficencia liberal, que estuvo casi siempre y mayoritariamente en manos de las fuerzas sociales radicadas en los Ayuntamientos, que durante toda la centuria fueron sólo capaces de actuar como fuerzas privadas o particulares manejando recursos municipalizados procedentes de las instituciones eclesiásticas desamortizadas. Esta situación de preponderancia privada, que en buena parte de Europa cambia en el segundo tercio del siglo XIX, pervive en España hasta entrado el siglo XX.

La tercera solución al dilema privado / público nació en España de las correcciones a las aristas individuales que introdujo el primer liberalismo radical en el segundo tercio del siglo XIX y la revolución de 1868. Pero hay que esperar a que culmine el siglo XIX, para que se fragüe una nueva cultura social propia de la industrialización, promovida por los movimientos sociales obreros y por las diversas corrientes socialistas. El principio rector de esta cultura era que la solución de los problemas so-

<sup>8</sup> K.M. BAKER, "Enlightenment and the Institution of Society: Notes for a Conceptual History", en S. KAVIRAJ y S. KHILNANI, *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge, CUP, 2001; D.A. BELL, "Nation et patrie, société et civilisation. Transformations du vocabulaire social français, 1700-1789", en L. KAUFMANN *et al.*, *L'invention de la société. Nominalisme politique et science social au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Paris, EHESS, 2003; P. JOYCE, *Class*. Oxford, OUP, 1995; P. JOYCE, *The Social in Question. New Bearings in History and Social Sciences*, London, Routledge, 2002; ARNOLD ROSE, *La estructura del poder*, Buenos Aires, Paidós, 1970; A. ROSE, P. WAGNER, P. JOYCE, B. CURTIS, "Surveying the Social: Techniques, Practices, Power", *Histoire Social/Social History*, 25 (2002), pp. 83-108.

ciales planteados entre los obreros y los patronos, entonces conocidos como la *cuestión social*, no debía dejarse en manos privadas —que se muestran incapaces de solucionarla porque son cautivas de sus propios intereses—, y debía traspasarse a la iniciativa pública.<sup>9</sup> Tras un debate que duró a lo largo de la última década del XIX y la primera del XX, se aceptó el principio de que el Estado debía intervenir mediante sus recursos fiscales y legales para corregir el problema del reparto de la riqueza en la sociedad. Por las mismas razones, la asistencia social comenzaba a ser vista como un derecho del ciudadano y una obligación del Estado. Esta instancia estatal habría de actuar con unos recursos obtenidos por la vía fiscal de los más ricos para repartirlos igualitariamente entre toda la sociedad en forma de servicios, ejerciendo con ello la justicia redistributiva que es inherente a todo Estado de derecho. Este fue el paso definitivo para establecer como meta final imprescindible que la asistencia debía ser pública. Un escalón evolutivo que no se alcanzó en España hasta la segunda mitad del siglo XX y que ha seguido un largo e imperfecto proceso que, después de originarse con el reformismo social en las primeras décadas del XX, avanzó tímidamente durante la Segunda República, retrocedió durante la dictadura franquista y no volvió a retomarse hasta la implantación del Estado de Bienestar durante la Transición Democrática.

Hagamos este recorrido por la política social practicada en España durante los tres últimos siglos, para comprobar la larga duración y el tortuoso recorrido que ha debido atravesar este deslizamiento de lo particular a lo general, de lo privado a lo público en la asistencia social.

### **El concepto de *privado* en la historia de la asistencia social española**

Es, pues, básico el deslizamiento de lo particular a lo general, de lo individual a lo colectivo, de lo personal a lo social, de lo moral a lo legal, de lo privado a lo público que se descubre en el itinerario que recorren los paradigmas sociales que van del imaginario medieval y moderno ba-

<sup>9</sup> P. CARASA, “La Beneficencia y la Cuestión Social en España: Una contaminación arcaizante”, *Historia Contemporánea*, 31 (2005), pp. 47-73.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

sado en las relaciones sociales particulares propias del antiguo régimen, a la sensibilidad societaria de la contemporaneidad, hasta que cambie la cultura social de la sociedad de masas y se impongan los valores colectivos empujados por la emergente cultura de los movimientos sociales y la universalización de la información.<sup>10</sup> Por eso la etapa de la asistencia privada es la primera y más elemental en la evolución histórica, estará vigente en las etapas medieval, moderna y decimonónica, y luego pasará a segundo término en beneficio de la última fase de lo público que conducirá al Estado de Bienestar. No obstante, analizaremos más adelante cómo existe una recuperación histórica de la iniciativa particular, que se institucionalizará en forma de voluntariado y dará lugar al tercer sector de la asistencia, institucionalizado en organizaciones no gubernamentales, sin ánimo de lucro, integradas por voluntarios, que complementan actualmente al Estado de Bienestar y pueden con razón ser consideradas de alguna manera como privadas.

El concepto de sociedad, dicen los historiadores de los conceptos, se construye en España a partir de la crítica racionalista contra la concepción moderna, y se compone de ingredientes procedentes del ataque a la sacralización y al individualismo del imaginario social moderno. Antes, la palabra sociedad sólo significaba reunión o compañía, pero desde el XVIII expresa una categoría natural, objetiva y autónoma, referida a la totalidad de un colectivo humano y capaz de determinar el comportamiento de los individuos. Significa la ruptura de la concepción sacralizada y particularista anterior de las relaciones humanas, lo mismo que surgieron conceptos como nación, pueblo, ciudadano, clase, civilización, deudores de la diferente concepción racional y liberal del mundo. Por tanto, el concepto de sociedad es un imaginario social ilustrado que expresa una concepción del mundo muy concreta y determinada, es decir, una construcción cultural histórica.

En la cultura social estamental y de Antiguo Régimen, los historiadores españoles entienden por privado todo sujeto asistencial que opere

<sup>10</sup> A. SEN, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000; VV. AA., *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1985.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

con recursos propios y particulares, no procedentes del sistema fiscal del Estado moderno. Así se consideran privados los sujetos de la monarquía, las fundaciones de la nobleza, las cofradías y obras pías de la Iglesia, los gremios y concejos de las oligarquías comerciantes de los burgos comerciales, o la acción cotidiana de las familias particulares. No existía propiamente en la cultura social anterior al siglo XIX un concepto de lo público en la asistencia, porque se formará sólo a partir de los servicios financiados por el sistema fiscal uno, único y proporcional del Estado liberal. La Corona, la Iglesia, la aristocracia, los gremios y concejos, actuaban como patronatos particulares que asistían primero con los recursos procedentes de los patrimonios de sus fundaciones, y luego con los recursos procedentes de sus bienes desamortizados y municipalizados.

El lento aparecer del concepto público y estatal en la asistencia española es débil y discontinuo hasta el nacimiento del Estado liberal en la contemporaneidad. Se consolidará lentamente al aparecer la beneficencia estatal, provincial y municipal. Para conformarlo fueron decisivas las desamortizaciones y la gestión de las burguesías urbanas en la administración local y central. Tras la disimétrica convivencia de los sectores privado y público de la asistencia en el siglo XIX, con la lenta creación del Estado del Bienestar en el siglo XX, aparecerá el tercer sector<sup>11</sup> de las ONG, que reactivarán la asistencia particular con el voluntariado en un puesto complementario de los servicios sociales públicos que ocupa en la sociedad actual española.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> L.M. SALAMON y H.K. ANHEIR, "Towards an understanding of the international nonprofit sector". *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Nonprofit Management and Leadership*, 2:3 (1992), pp. 322-24.

<sup>12</sup> M. D. DE LA CALLE VELASCO, M. RERDERO SAN ROMÁN (eds.), *Los movimientos sociales en la España del siglo XX*, Salamanca, USAL, 2008; L. FONTAINE y J. SCHUMBOHM, (ed.), *Household Strategies of Survival, 600-2000: Fission, Faction and Cooperation*, Cambridge, CUP, 2000. E. LARAÑA, *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza, 1999; E. MAZA (coord.), *Asociacionismo en la España contemporánea: vertientes y análisis interdisciplinar*, Valladolid, IUHS 2003; A. RIVERA, *Los movimientos sociales en la España contemporánea*. Madrid, Abada, 2008.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

### **La evolución de la asistencia particular en la etapa moderna**

El largo itinerario de la asistencia social desde lo particular a lo general, desde lo privado a lo público, arranca del extremo privado de la cultura de la caridad feudal liderada por la Iglesia dentro de su mundo sacralizado en la etapa alto medieval. De esta caridad particular, depositada en manos de la iniciativa particular como ejercicio de una virtud cristiana y controlada por la Iglesia como principal encargada de gestionar el problema social, se transfiere luego a los privilegiados asistentes bajomedievales. Entran ya a participar de este encargo de gestionar la pobreza, sin el objetivo de erradicarla porque la consideran necesaria aun, la nobleza y la Corona, como privilegiados a quienes compete preservar el orden social establecido por Dios, que contempla la separación de estamentos y las profundas diferencias de riqueza como inherentes a aquella sociedad.

El cometido social pasa más tarde por el control de los burgos comerciales del XVI, tanto en las ciudades flamencas como en las castellanas, de manera que son los comerciantes burgueses los que inician el primer movimiento que deja de relacionar la asistencia sólo con la Iglesia y que lo plantea ya en un contexto urbano y de defensa de los intereses propios de los gestores municipales. Esta transferencia, sin embargo, no significa aún un paso de la iniciativa particular a la pública, son aun asistentes básicamente privados en su planteamiento.

Más adelante, ya en el siglo XVII y en el contexto de la crisis del momento, se produce un nuevo movimiento que hace descender el encargo caritativo hacia la iniciativa particular más fragmentada, hacia la limosna y la caridad particular. En ella intervienen los elementos intermedios de aquella sociedad, como beneficiados, vecinos potentados, cofradías, gremios, fundaciones de pequeños hidalgos, patronatos de sangre de baja nobleza. Toda una floración barroca de solidaridad desde abajo que puebla el mapa español del XVII de socorros a pobres, obras pías de dotes a huérfanas, fundaciones de latinidad y enseñanza para pobres, etc. Estamos en el momento álgido de la iniciativa particular en la historia de la acción social.

El paso siguiente nos conduce a la gestión utilitarista de los ilustrados en el siglo XVIII.<sup>13</sup> Enemigos acérrimos de esa proliferación frondosa de caridad particular, que consideran generadora de ociosidad y vicio, los hombres de las luces españoles imponen reformas de concentración de recursos en instituciones capaces de encerrar la mendicidad y enseñar a los pobres y vagos a trabajar en casas de trabajo, asilos, hospicios y casas de misericordia. Este fue otro pequeño paso más que conducía de lo privado a lo público, sin que podamos decir aún que los ilustrados plantearan la asistencia como un derecho de los pobres que el Estado tenía la obligación de atender. Esta ofensiva de las luces en España está aún liderada por eclesiásticos ilustrados y se basa en recursos procedentes básicamente de la iniciativa particular, bienes de instituciones eclesiásticas concentradas.

### **La definición de la asistencia particular y pública en el liberalismo del XIX**

En el siglo XIX español se produce una pugna institucional y un debate teórico sobre lo que significan los intereses particulares de clase burguesa y los intereses generales del Estado liberal representativo. En la base de esta tensión actúa como fermento de cambio la defensa de los valores burgueses: La propiedad, el trabajo y el mercado laboral, la familia nuclear, el domicilio y la vecindad, el orden social, la sanidad y la higiene, la sumisión educativa en la escuela, la segregación espacial urbana, la lucha contra la pobreza como transgresora de la moral. Durante esta centuria, la burguesía urbana gobernando la sociedad produce otro avance en este lento caminar, porque alcanza entonces la municipalización de la beneficencia de los liberales y la apropiación de los recursos por las burguesías en un proceso de municipalización de patrimonios des-

<sup>13</sup> M. C. GIMÉNEZ MUÑOZ, *Hospicio, casa de expósitos, asilo y otras instituciones de protección a la infancia (1850-1900)*, Sevilla, Alfar, 2009; V. PÉREZ MOREDA, *La infancia abandonada en España (siglos XVI-XX)*, Madrid, RAH 2005; L. VALVERDE LAMSFUS, *Entre el deshonor y la miseria. Infancia abandonada en Guipúzcoa y Navarra. Siglos XVIII y XIX*, Bilbao, UPV, 1994; F. B. VIDAL GALACHE, *Bordes y bastardos. Una historia de la Inclusa de Madrid*, Madrid, Compañía Literaria, 1994.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

amortizados. Sin que se trate aún de una realidad pública y estatal, se avanza en la línea municipal y en el protagonismo de las fuerzas vivas locales de las ciudades como gestoras de los viejos recursos asistenciales, expropiados a la Iglesia mediante los procesos desamortizadores y las leyes de beneficencia. Las más destacadas fueron, además de las Cortes de Cádiz, la Ley de Beneficencia de 1822, la de 1849, la Instrucción de 1875 para el ejercicio del protectorado del Estado en la Beneficencia, el Real Decreto e Instrucción de protectorado de la Beneficencia del 14 de marzo de 1899.

En esta contraposición de la cultura asistencial se enfrentaban no sólo lo privado y lo público, sino también lo religioso y lo civil, lo parroquial y lo municipal, lo clerical y lo burgués. La desamortización y la desclericalización burguesas condujeron a una municipalización de los viejos patrimonios asistenciales eclesiásticos y nobiliarios privados, que puestos a disposición de las oligarquías burguesas urbanas. A la élite moderada y conservadora le interesó más curar que prevenir, porque era más rentable para potenciar los intereses de los benefactores que para solucionar los problemas de los asistidos. La desamortización de los bienes de beneficencia fue más una captura burguesa y urbana de recursos asistenciales eclesiásticos y nobles que una nacionalización pública de medios asistenciales. No significó propiamente la transferencia del encargo asistencial de lo privado (Iglesia) a lo público (Estado), no se produjo propiamente un traspaso de competencias de la Iglesia al Estado en sí, sino de la Iglesia a las fuerzas locales municipales de las capitales de provincia. El resultado final en el siglo XIX español no fue la estatalización de la asistencia y la sanidad, sino la municipalización de las mismas en manos de las oligarquías burguesas. En este proceso se cruzó paralelamente la transferencia de recursos asistenciales del mundo rural al urbano y del mundo provincial al municipal capitalino. Paralelamente se emancipó lentamente la sanidad de la beneficencia, las primeras organizaciones sanitarias (Juntas de Sanidad) emergieron del mundo asistencial, los médicos de la beneficencia formaron la Asistencia Pública Domiciliaria, los

hospitales asistenciales y de peregrinos se convirtieron en los primeros centros sanitarios municipales.

El primer conflicto abierto de separación de espacios asistenciales privados y públicos se produce en España durante el Sexenio Democrático (1868-74). Se planteó tímidamente la primera identidad y necesidad de la gestión pública de la asistencia y la sanidad, y se practicó una lucha contra los gestores particulares, eclesiásticos y paraeclesiásticos, anteriores.

Todo este modesto avance producido en los dos primeros tercios del XIX se neutraliza en el último, durante el periodo de la Restauración (1876-1902, que representa una vuelta a la cultura social más vinculada a la beneficencia particular y eclesiástica. En el contexto más inoportuno, cuando se estaba planteando en España con toda crudeza la cuestión social, el régimen conservador de la Restauración trató de solucionar problemas nuevos con recetas viejas. Proclamó el protectorado del Estado sobre la beneficencia con la declarada finalidad de eliminar las competencias municipales y proteger las eclesiásticas. Se concibió la pobreza como una enfermedad y la asistencia como una curación, con el presupuesto de que era más rentable curar que prevenir, aplicar el bálsamo de la caridad y, en caso de conflicto, la cirugía de la represión; no llegaron a comprender que la solución estaba más bien en la prevención del reformismo social. De esta manera, la Restauración frenó el proceso de separación entre público y privado en la asistencia y produjo un efecto privatizador.<sup>14</sup> Legisló el principio de subsidiariedad y protectorado estatal de la beneficencia que volvió a ser privada, impuso el principio de armo-

<sup>14</sup> E. GONZÁLEZ DURO, *Historia de la locura en España. T. III: Del reformismo del siglo XIX al franquismo*, Madrid, Temas de Hoy, 1996; E. MARTÍNEZ RUIZ, *La delincuencia contemporánea. Introducción a la delincuencia isabelina*, Granada, Universidad, 1982; J. MOLERO MESA, *Historia social de la tuberculosis en España (1889-1936)*, Granada, Universidad, 1989; M. MONTANARI, *El hambre y la abundancia. Historia y cultura de la alimentación en Europa*, Barcelona, Crítica, 1993; F. NÚÑEZ ROLDÁN, *Mujeres públicas. Historia de la prostitución en España*, Madrid, Temas de Hoy, 1995; A. PEREIRA POZA, *La paciencia al sol. Historia social de la tuberculosis en Galicia (1900-1950)*, La Coruña, Edicions do Castro, 1999; P. TRINIDAD, *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*, Madrid, Alianza, 1991; J. VERNON, "The ethics of Hunger and the Assembly of Society: the Technopolitics of the School Meal in Modern Britain", *American Historical Review*, 110 (2005), pp. 693-725.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

nización social, cedió el espacio asistencial a la Iglesia, que volvió a recuperar su hegemonía asistencial privada. Así se frenó la implantación de una conciencia de lo público en la asistencia y se dilató el reformismo social que exigía traspasar el encargo asistencial al Estado. Igualmente, este carácter eclesiástico de la beneficencia (monjas asistentes) de muchos centros sanitarios obstruyó el proceso de profesionalización sanitaria en España, sobre todo de enfermeras.

Paralelamente, siguió funcionando el espacio familiar como básico entorno asistencial que aseguró la sostenibilidad social básica de hijos y parientes, potenció la privacidad familiar, generalizó la beneficencia domiciliaria como espacio de sociabilidad controlada, e hizo que la familia se presentara como el modelo y la horma eficaz para encajar los desajustes de la pobreza. Hoy los historiadores españoles creen que hay que revalorizar el papel de la familia en la historia de la asistencia, hay que reconocerle un protagonismo independiente, primario y originario dentro de ella, y hay que concederle una gran capacidad de crear respuestas y culturas asistenciales desde abajo. Desde esta perspectiva, la familia, olvidada como agente asistencial con identidad y función propia en la historiografía clásica, debe pasar a ser considerada como una primordial protagonista asistencial privada en la historia de España. Nuestra hipótesis de trabajo es que la familia ha formado el soporte asistencial básico y estable, frente a los vaivenes de los restantes gestores de la asistencia, sujetos a la coyuntura política y social y en todo caso de dimensiones inferiores a la acción familiar. Cimentó la sostenibilidad social, particularmente en los momentos de crisis particulares y de coyunturas generales negativas. Los estudios de historia de las mujeres y la nueva historia de la familia la están considerando como una realidad autónoma y con capacidad suficiente para actuar desde abajo de forma paralela y a veces incluso superior al propio sistema asistencial desde arriba.

También la familia es hoy considerada como el espacio social primario donde se han construido los roles asistenciales más elementales, de manera que la estructura benéfica se construye reproduciendo casi miméticamente las funciones básicas de la familia: asistencia a los proble-

mas generados por disfunciones en la reproducción, cuidado a la infancia, atención a la alimentación e higiene de los miembros familiares, educación y transmisión de valores de los niños, cuidado de los miembros incapacitados para subsistir por sí mismos, restauración de la salud de los miembros familiares.<sup>15</sup> De estas mismas funciones primarias familiares, particularmente en las familias pobres, surge el proceso de configuración de varias profesiones femeninas parodomésticas, es decir, de roles familiares que se convierten en venales y se ejercitan luego fuera del ámbito familiar (son las nodrizas, enfermeras, matronas, sirvientas y maestras).

### **La asistencia particular con el reformismo social a principios del siglo XX**

Hay que esperar a los primeros años del siglo XX, cuando se produce la crisis del régimen de la Restauración monárquica en España, para que la cultura social dé los primeros pasos en firme hacia el reformismo social, que parte del supuesto de la obligación del Estado a intervenir para corregir los desequilibrios sociales.<sup>16</sup> Este reformismo y la cuestión social en el primer tercio del siglo XX, integró el pauperismo como un aspecto más de la dialéctica patrono / proletariado, posibilitó la iniciativa pública en la reforma social, superó la subsidiariedad y el protectorado estatal. Con esta filosofía social se crea en 1883 la Comisión de Reformas Sociales y en 1903 el Instituto de Reformas Sociales. Sólo las fuerzas políticas más radicales, krausistas y republicanas, estimuladas por la densa implantación del sindicalismo socialista, en el contexto del conflicto

<sup>15</sup> V. ALBA, *Historia social de la vejez*, Barcelona, Laertes, 1992

<sup>16</sup> Departamento de Trabajo y Seguridad Social del País Vasco, *Las entidades de previsión social voluntaria*, Vitoria-Gasteiz, Dpto. de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 1990; F. MONTERO, "De la beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos", *Espacio, Tiempo y Forma*, 7 (1994), pp. 415-433; F. MONTERO, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; F. MONTERO, *et al*, *Los Seguros Sociales en España*, Madrid, Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; Rafael MORENO RUIZ, *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

abierto entre capital y trabajo, hicieron nacer en España el carácter público propiamente dicho de la asistencia y de los servicios sociales. Consiguieron así que la asistencia social fuera emancipándose poco a poco de la iniciativa particular y eclesiástica. Podríamos decir que antes de estas fechas no estamos autorizados a hablar con propiedad de una iniciativa pública en la asistencia y los servicios sociales en España. Más adelante, se profundizó notablemente en esta dirección durante la segunda experiencia republicana (1931-36), que atendió particularmente al servicio de la enseñanza y el paro, y estableció la política social del Estado como eje principal de lo que podría entenderse como un anticipo del Estado del Bienestar.

Durante esta etapa del protagonismo intervencionista del Estado en la reforma social tuvo un importante liderazgo el movimiento obrero, liderado por la UGT socialista y la CNT anarquista, que generaron y promovieron una forma propia de protección social vinculada definitivamente al sector público. Crearon instituciones y leyes dedicadas al paro obrero y la enfermedad: mutualidades y montepíos, el Instituto Nacional de Previsión en 1908, la creación del primer seguro voluntario en 1911, la previsión frente a los riesgos de enfermedad, el paro y la invalidez en los años conflictivos de 1917 y 1919. Finalmente, en 1921 se crea el Seguro obrero obligatorio. Todo este proceso reformista e intervencionista hace que en España la cultura social del cuidado y protección de la pobreza, propia de la caridad estamental y de la beneficencia burguesa, se transforme progresivamente en otra nueva cultura de la prevención de las necesidades y la implantación de la previsión social liderada por el Estado.

También acompañó este proceso reformista, durante el último cuarto del siglo XIX, una importante acción asistencial privada del catolicismo social español, estimulado por las encíclicas *Rerum Novarum* y la *Quadragesimo Anno*. Recuperaron la asistencia particular y eclesiástica, utilizaron la beneficencia eclesiástica como medio armonizador de clases, dieron protagonismo al papel de la Iglesia en la cuestión social. Esta intervención se vehiculó por la vía de los sindicatos católicos obre-

ros, por los sindicatos católicos agrarios, por las cooperativas de crédito de las cajas rurales, y por los instrumentos de las cajas de ahorro y montes de piedad como medios de practicar el ahorro virtud, de morigerar a las familias obreras. Celebró Congresos Católicos, creó la Acción Social Católica, organizó asociaciones de católicos, extendió los Círculos católicos, instaló escuelas nocturnas, estableció la Juventud Social católica y la Acción Social de la Mujer. En la misma línea surgirán pronto los jóvenes de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas y de la rama de Mujeres de Acción Católica.

### **La asistencia politizada por las dictaduras de Primo de Rivera y Franco**

Desgraciadamente, el camino que iba de lo privado a lo público no estaba aún expedito y acabado, de nuevo se produjeron retrocesos graves en el objetivo hacia la conquista de lo público en la cultura social. Primero, en la Dictadura de Primo de Rivera, se impuso la organización corporativa y gremial de la sociedad, de donde nacieron instituciones capaces de ofrecer asistencia cuasi privada, tales fueron el gremio, la familia y el municipio como corporación social, que articularon institucionalmente la sociedad y potenciaron también corporativamente la asistencia.

Más importantes aún fueron las transformaciones introducidas en la asistencia por la dictadura militar de Franco.<sup>17</sup> Durante la primera fase falangista del franquismo convivieron el viejo modelo benéfico-caritativo privado y la asistencia política institucionalizada por el régimen fascista. Regresó al paternalismo y protectorado estatal sobre los servicios sociales, incorporando la teoría social de los fascismos vigentes en Europa, e instaurando lo que yo he denominado como una “revolución nacional asistencial”. Se impuso durante esta primera etapa de la dictadura franquista

<sup>17</sup> P. CARASA SOTO, “La revolución nacional asistencial durante el primer Franquismo: El Auxilio Social, 1937-1945”, *Historia Contemporánea*, 16 (1997), pp. 89-140; C. MIR CUCÓ, E. MAZA, *Pobreza, marginación, delincuencia y políticas sociales bajo el franquismo*, Lleida, Universidad, 2005.

un uso político de los servicios sociales, controlados directamente por el partido único. Se crearon establecimientos benéficos no sanitarios, como la *Obra Sindical de Educación y Descanso*, el *Protectorado sobre Fundaciones Benéfico Docentes* para reorganizar la Asistencia Social Pública. Todo ello conformó una asistencia social que era más privada que pública, porque se organizó con cuestaciones y donativos y tendió a fortalecer con adhesiones ideológicas y propaganda al sistema político de la dictadura. En lugar de avanzar, el periodo significó un nuevo retraso en el camino hacia lo público, que impidió que en España entrara, como lo había hecho ya en la mayoría de los países europeos, el Estado del Bienestar. Durante los años cincuenta el *Nacionalcatolicismo* español relanzaría la acción benéfica de la Iglesia. Aun así, el franquismo no pudo impedir que el desarrollismo de los años sesenta planteara, siquiera embrionariamente y en contra de los postulados sociales del régimen, el nacimiento de una imperfecta Seguridad Social. No podemos decir, ni mucho menos, que se tratara de un avance en dirección a lo público, porque más bien consistió su estrategia en el aprovechamiento político y particular de los recursos asistenciales puestos al servicio de una causa política y religiosa, amalgamadas en los principios generales del *Movimiento Nacional*.

### **El Estado de Bienestar relega la asistencia particular y se complementa con el Tercer Sector**

Como en tantos otros aspectos políticos y económicos, también en lo social hubo que esperar en España a la Transición Democrática para que este reto de lo público fuera alcanzado definitivamente. Incluso puede decirse que, con propiedad, nunca antes se habían planteado en España, ni siquiera teóricamente, los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y como una obligación del Estado con cargo a los presupuestos públicos.<sup>18</sup> El camino ha sido excesivamente largo y entrecortado, con un retraso muy importante, porque podemos afirmar que justamente llegó

<sup>18</sup> P. CARASA SOTO, "Factores históricos que condicionan la historia de las fundaciones y asociaciones de beneficencia", en P. SOLA, *Asociaciones y Fundaciones en la Sociedad Actual. El Tercer Sector*, Barcelona, UAB, 2002.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

el Estado del Bienestar<sup>19</sup> en España cuando había entrado en crisis en la mayoría de los países de Occidente. No insistiremos aquí en esta etapa, porque ya no estaríamos hablando de la asistencia privada.

¿Se satura hoy lo público y vuelve lo privado a través de las ONG y la aparición del tercer sector o la iniciativa del *voluntariado*? Hay corrientes postmodernas que hablan de que el deslizamiento de lo particular a lo público ha tocado techo y estamos asistiendo a una recuperación de lo particular frente a lo general, de lo individual frente a lo masivo, de lo identitario frente a lo igualitario. También algunos sociólogos plantean que esa dirección del itinerario de la cultura social privado-público ha llegado a su saturación y puede iniciar su regreso en sentido público-privado.

En este sentido nos interesa mencionar aquí, como una corriente nueva asimilable en parte a la asistencia particular, la aparición de la llamada *iniciativa social*, o del tercer sector. La floración de ONG ha puesto sobre la mesa la duda sobre la validez del clásico sector público, llamado el primer sector, después de la crisis del Estado de Bienestar. Se argumenta que la hipertrofia del sector público ha significado la atrofia de la sociedad civil como sujeto autónomo y protagonista de los servicios sociales y no ha permitido espacios de colaboración desde abajo, como el *voluntariado*.<sup>20</sup> Se ha dicho que el Estado de Bienestar ha acostumbrado

<sup>19</sup> H. ASCOLI, "Estado de Bienestar y Acción voluntaria", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 38 (1987), pp. 119-162; José Ramón Díez COLLADO, *El bienestar social: Concepto y medida*, Madrid, Editorial Popular, 1994. R. GARCÍA COTARELO, "Origen y desarrollo del Estado de Bienestar", *Sistema*, 80-81 (1987), pp. 5-21; M. E. GÓMEZ DE PEDRO, *El estado del bienestar: presupuestos éticos y políticos*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 2002; R. KINGOON, "Social Welfare in Calvin's Geneva", *American Historical Review*, 76 (1971), 61-80; R. MUÑOZ DE BUSTILLO (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989; G. A. RITTER, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991; A. SARASA, L. MORENO (eds.), *El estado de bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC/IESA, 1995; V. N. SING, G. ANDERSEN, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, València, Edic. Alfons el Magnànim, 1993 y F. VIDAL FERNÁNDEZ (dir.), *Exclusión social y estado de bienestar en España*, Madrid. FUHEM, D.L. 2006. También, de V. NAVARRO: *Neoliberalismo y estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 1997; *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Madrid, Anagrama, 2002, y (coord.) *El estado de bienestar en España*, Madrid, Tecnos, 2004.

<sup>20</sup> M<sup>a</sup> J. FUNES RIVAS, "Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la so-  
*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

a la sociedad civil a la acomodaticia pasividad frente a los servicios sociales del papá-Estado. Asimismo, el fenómeno de la globalización ha puesto de relieve que la iniciativa social tampoco puede dejarse exclusivamente en manos del segundo sector, que es el sector privado (el mercado, el capital y los agentes económicos particulares), porque contamina con sus intereses los servicios sociales. Por esta razón se ha apelado a la ciudadanía en su conjunto, a la iniciativa social, como “tercer sector” que lidere, o al menos intervenga significativamente, en los servicios sociales en nombre de la autonomía del sector ciudadano y de la madurez de la sociedad civil.

Esta intervención de la sociedad civil tiene una variada forma de presentarse y denominarse. Son Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones No Lucrativas (ONL), Sociedad Civil, ONGD (Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo), Economía Social, Cooperativas y Mutualidades, Asociacionismo Voluntario, Fundaciones y Asociaciones, Sector no Lucrativo, Empresas sin ánimo de Lucro (ESAL), Entidades No Lucrativas (ENL).<sup>21</sup> Por concretarlo más, podemos decir que las ONG internacionales y nacionales con más presencia en la sociedad española son *Cruz Roja*, *Save the Children*, *Oxfam*, *Amnistía Internacional*, *CARE*, *Caritas*, *Bancos de Alimentos*, *Médicos sin fronteras*, *Acnur*, *Amnistía Internacional*, *Ayuda en Acción*, etc.

Es difícil delimitar un perfil propio y precisar una actividad común a todas las organizaciones y asociaciones que se agrupan bajo estas denominaciones. Es un conglomerado de agrupaciones y movimientos con múltiples elementos que los diferencian entre sí y donde es muy difícil

---

ciudad civil”, *Sistema*, 117 (1993), pp. 55-70; J. GARCÍA ROCA, y J.A. COMES BALLESTER, *El voluntariado como recurso social*, Valencia, Bancaixa, 1994; N. GIL GARCÍA, “Iniciativa Social y Voluntariado”, en VV.AA., *Bienestar Social y Desarrollo de los Derechos Sociales. Jornadas de Estudio y Planificación de la Acción Social*, Salamanca, Ed. San Esteban, 1991; S. GINER, y S. SARASA, “Altruismo cívico y política social”, *Leviatan*, 61 (1995), pp. 209-246.

<sup>21</sup> A. GUTIÉRREZ RESA, *Cáritas española en la sociedad del bienestar, 1942-1990*, Barcelona, Hacer, 1993; R. DE LORENZO GARCÍA, “Las fundaciones y el sector no lucrativo”, *Tercer Sector. Documentación Social*, 103 (1996), pp. 217-228; J. L. MARTÍNEZ, “Las organizaciones no lucrativas y la prestación de servicios” *La ayuda internacional humanitaria: Su gestión*. Boletín de estudios Económicos, 153 (1994), pp. 405-415.

establecer rasgos comunes. Una de sus características básicas es ser privadas, estar separadas institucionalmente del cualquier nivel gubernamental. Este criterio implica que la organización no ha de formar parte del sector público (estatal, autonómico o local), ni ha de estar controlada por éste. No significa, sin embargo, que la organización no pueda recibir apoyo público, ni excluye que pueda haber funcionarios públicos en sus órganos de gobierno.

Bien es verdad, que —como sucede en muchas de las propuestas de la postmodernidad— puede latir aquí oculto un mensaje de ideología liberales que trate de potenciar actitudes antiestatales. Esta teoría y praxis del tercer sector no ha estado exenta de acusaciones de apoyo encubierto a los sectores particulares de la Iglesia y otras iniciativas vinculadas a los movimientos neoliberales que tratan de debilitar el papel del Estado en las políticas sociales.

Como el problema fundamental que aquí nos ocupa es delimitar la frontera entre lo público y lo privado dentro de este tercer sector, trataremos de matizar los problemas que plantean en este sentido. El *tercer sector* no es Estado (es no gubernamental), ni es mercado (actúa sin ánimo de lucro), y sin embargo cada vez son más las implicaciones que mantiene con ambos. A veces, algunas de estas organizaciones funcionan como auténticas empresas de servicios y sus características son más propias de una empresa que de una ONG. También su carácter no gubernamental admite matices, dada la progresiva vinculación de este tipo de organizaciones al sector público, a través de la gestión indirecta de servicios y de las subvenciones. En el extremo opuesto, podemos encontrarnos con organizaciones muy próximas al mercado, que a veces funcionan como empresas de servicios, con algún ánimo de lucro y de competencia en el mercado. En similares circunstancias podemos considerar las cooperativas sociales.

Su base fundamental es el *voluntariado* en cualquiera de sus formas, obtienen una parte de sus ingresos en mayor o menor media de donaciones públicas o privadas, sus raíces están en la solidaridad y el altruismo más o menos desinteresado, representan los intereses de colec-

tivos o comunidades. Siempre son organizaciones privadas, están orientadas hacia los demás y no se relacionan jurídicamente con la administración pública. Son autónomas, disponen de sus propios órganos de gobierno y no están controladas por entidades exteriores. Los sociólogos han identificado entre sus funciones más importantes: mediación social, sensibilización ciudadana hacia una mayor solidaridad colectiva, dinamización del tejido social, contribución a la organización de una sociedad civil más pujante y activa, creación de redes de solidaridad, solución a los fallos y efectos no deseados del mercado y del Estado.

La duda subsiste, pues, sobre si este fenómeno de la globalización del voluntariado será capaz de invertir el deslizamiento de lo público hacia lo privado. Los defensores de este proceso definen el tercer sector como el formado por aquellas entidades de carácter voluntario que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana y reguladas de forma autónoma, persiguen por medio de la intervención en la política social contribuir a aumentar los niveles de calidad de vida y bienestar a través de un progreso social solidario. En la actualidad, la pluralidad de modalidades registradas en el voluntariado ha diversificado el esquema del tercer sector y empieza a especializarse transversalmente. En el tercer sector, finalmente, no impera como en la beneficencia o en el Estado de Bienestar el efecto Mateo, porque al ser voluntarios y sin ánimo de lucro, los asistentes no reciben más beneficio que los asistidos.

### **La iniciativa privada en la evolución histórica de los sujetos asistenciales**

Hay que dar una nueva vuelta de tuerca a la historia de la pobreza y la asistencia y contemplarla desde la economía de la sostenibilidad. Conviene emanciparla de las distorsiones que ha proyectado sobre ella la historia económica clásica centrada en los sistemas productivos y en los sujetos patriarcal y estatal. Hablamos de un nuevo enfoque más transversal y cultural que ha de tener en cuenta diferentes perspectivas de la economía como la informal, la social, la moral, la de las microfinanzas, la familiar o

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

de unidad doméstica, la adaptativa, la de supervivencia, de la improvisación, la del cuidado. Dudando de la sostenibilidad desde arriba de los antiguos sistemas cerrados que nos había dibujado la historia social y económica clásicas, los historiadores actuales creen que hay que introducir unos nuevos sujetos de la asistencia, como son la familia y la mujer, que resultaron fenómenos históricos imprescindibles para que el sistema fuera sostenible. Sin la aportación básica del sustento cotidiano de la familia, en efecto, no habría sido sostenible la sociedad, ni el mercado laboral, ni el orden social, ni la supervivencia de los segmentos más vulnerables.

La actual historiografía española se esfuerza por recuperar estos nuevos sujetos en la gestión de la pobreza y la asistencia privada. Los sujetos asistentes más importantes en la historia no coinciden con los más estudiados y ponderados hasta aquí, como el Estado, la Iglesia, o la nobleza. Por el contrario, figuran en cabeza los actores de la asistencia habitualmente olvidados dentro del esquema asistencial de la historiografía clásica. Así sucede con aquellos que actúan desde abajo, como son el seno familiar, las iniciativas voluntarias de solidaridad y los nuevos movimientos sociales. La economía de la subsistencia y los mecanismos de sostenibilidad descubren la importancia de estos sujetos asistenciales olvidados.

Esta recuperación de nuevos sujetos asistenciales resulta especialmente necesaria para el análisis de la asistencia privada. Por ejemplo, en la polémica sobre los asistentes a lo largo de los siglos XV al XIX, se ha establecido que los primeros asistentes de tipo particular habían sido los privilegiados del antiguo régimen, particularmente la Iglesia y la nobleza. Nosotros hemos indicado otro sujeto intermedio para el siglo XIX: los Ayuntamientos, no tanto como institución representante del Estado en la autoridad local, sino como conjunto de gestores asistenciales representantes de los grupos burgueses que controlaban el poder local en las capitales. Pero no es aquí donde se produce la mayor novedad de sujetos asistenciales privados, será principalmente en la familia.

En efecto, la familia y la mujer se presentan ahora como nuevos sujetos prioritarios en la asistencia particular.<sup>22</sup> Este sujeto asistencial no había sido valorado a lo largo de las etapas moderna y contemporánea y sigue siendo marginado en la actualidad. La recuperación de los aspectos familiares, domésticos y domiciliarios en la beneficencia es de capital importancia para comprender que los papeles tópicos de la historia social clásica se han invertido. No es que desde las instancias particulares se haya evolucionado hacia la gestión pública de la pobreza y la asistencia, al contrario, de hecho, ha sido la familia la que ha soportado el esfuerzo básico de la asistencia y la que ha absorbido la mayor parte de los efectos de riesgo de la pobreza. Incluso podría decirse que el Estado sólo ha entrado allí donde la familia no llegaba y que ésta ha sido subsidiaria del Estado, cargando con el cuidado de los dependientes, de los extremos del ciclo vital, de los expulsados o no integrados en los sistemas productivos. Por tanto, para los historiadores se impone de manera imperiosa la recuperación de la familia como sujeto asistencial, incluso como ámbito y espacio donde se reproduce y se reconduce la pobreza.

Y quien habla de la familia, o del ámbito doméstico como espacio de gestión de la pobreza y la asistencia, habla de la mujer como protagonista del mismo. Por ello se hace también necesario recuperar otro sujeto en el panorama historiográfico de la pobreza y la asistencia en España, que es la mujer como soporte casi exclusivo de la gran carga asistencial que pesaba sobre las sociedades históricas. Y no se trata sólo de incentivar estudios de género relacionados con la pobreza y la asistencia, sino de incluir el rol femenino en la manera general y habitual de estudiar los problemas de la supervivencia social y superar las evidentes limitaciones

<sup>22</sup> P. CARASA, "Las Familias garantizaron la viabilidad de las elites y la sostenibilidad de los pobres", *Historia Contemporánea*, 49 (2014), pp. 403-434; P. DOMÍNGUEZ PRATS, *Mujeres españolas exiladas en México (1939-1950)*, Madrid, Univ. Complutense, 1992; P. LASLET, R. WALL, *Household and Family in Past Time*, Cambridge, CUP, 1972; L. LEWIS, "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (1993), pp. 159-173; D.S. REHER, *La familia en España, pasado y presente*, Madrid, 1996; CARMEN SARASUA, *Criados, nodrizas y amos*, Madrid, Alianza, 1994; M. SEGALÉN, *Antropología histórica de la familia*, Madrid, Taurus, 1992.

de los planteamientos patriarcales y de los presupuestos clásicos que sacaban fuera del sistema productivo los problemas de la necesidad social, de la exclusión de género y sus remedios.

Si tratamos de medir la evolución histórica del papel de la familia como sujeto asistencial privado, descubrimos que casi un tercio de la acción social total ha sido soportada en los siglos modernos y contemporáneos sobre los hombros de la familia como asistente informal. A ella deberíamos agregar en el Antiguo Régimen la aportación de las fundaciones formales de mayorazgos, sagas familiares y patronatos de sangre. La familia ha actuado como colchón amortiguador que debía absorber todos los huecos dejados por los demás asistentes. Además, hay que destacar que el seno familiar no ha ejercido esta asistencia con unos recursos excedentes dedicados a satisfacer necesidades ajenas, como hacían los demás asistentes, sino con el ahorro y la penuria de su propio presupuesto cuya incapacidad producía la pobreza que debía sostener. Aquí es donde realmente se observa la importancia que tuvo la economía de la multitud, la economía de la subsistencia, las estrategias de sostenibilidad que habían de adoptar las economías familiares y la aportación imprescindible que realizó la familia para que fueran sostenibles los propios sistemas en su conjunto.

El papel de los poderes públicos como sujetos asistenciales ha sido secundario. La aportación de estos poderes apenas llegó a significar una quinta parte del esfuerzo asistencial total y sólo dos terceras partes de la aportación asistencial que había hecho la familia. Si agregamos Corona, Estado, región, provincia y municipio (de donde habría que restar los recursos gestionados por Ayuntamientos y Diputaciones que en buena medida procedían de la incautación de la iniciativa particular o eclesiástica), alcanzamos poco más de un 20 por ciento, como promedio de la acción social global de la iniciativa pública en España en cada uno de los siglos XVI al XX. Se suele aceptar que un sistema asistencial no puede decirse con propiedad modernizado y público hasta que lo estatal no genera al menos la mitad de sus recursos, y en ese supuesto sólo en la última parte del siglo XX ha superado el Estado este listón del 50 % de la acción social total practicada en España, agregando todos los niveles de gestión pública.

Más grave aún, durante toda la edad moderna y a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX, la aportación de los poderes públicos a la asistencia total fue prácticamente insignificante y no superó la décima parte de todo el esfuerzo.

La cuota asistencial de la Iglesia también fue inferior al de la familia. La Iglesia por un lado y la iniciativa espontánea que generaron los diferentes movimientos sociales de solidaridad desde abajo, ya fueran modernos gremiales o contemporáneos sindicales, tienen un papel menos importante. La cuota cubierta por la Iglesia institucionalmente fue inferior a la de la familia y semejante a la del Estado, sólo que en evolución decreciente y no ascendente como la estatal. La participación de la Iglesia fue decreciendo lentamente de más del 50% en la época moderna hasta niveles de diez puntos porcentuales en la etapa contemporánea. Podríamos evaluar la aportación eclesiástica a la asistencia social en otra quinta parte del total global, si no consideramos propiamente eclesiásticas las obras pías, cofradías y fundaciones particulares, que deben agregarse más a la iniciativa particular y de voluntariado desde abajo que a la acción institucional de la Iglesia desde arriba.

El otro agente asistencial que nos falta por contemplar es el menos visualizado por la historiografía clásica y el más atractivo para los nuevos planteamientos de la perspectiva desde abajo: nos referimos a la solidaridad espontánea desde abajo. Es la iniciativa popular y colectiva, apreciada por los planteamientos de la economía de la multitud, de la economía moral, de la economía de supervivencia. Este actor asistencial suele evidenciar estrategias económicas de subsistencia y refleja un mecanismo casi automático de sostenibilidad. Y no ha sido una aportación baladí a lo largo de la historia, porque si, a los movimientos informales de las fundaciones privadas y el voluntariado, sumamos los movimientos sociales formales de cofradías y gremios en la etapa moderna y los sindicales y las asociaciones particulares en la etapa contemporánea, alcanzamos valores próximos a una cuarta parte del esfuerzo total asistente.

La evolución de la asistencia familiar podríamos situarla en una posición elevada y constante superior al 35% del total a lo largo del periodo

moderno y contemporáneo. Sólo con la implantación del Estado del Bienestar, en la segunda mitad del siglo XX, ha descendido, pero muy ligeramente, puesto que incluso la última ley de dependencia española vuelve a hacer recaer en los hombros familiares la mayor parte del peso asistencial de los dependientes. La familia ha sido el soporte estable por defecto que venía a cubrir todas las carencias y déficits de los restantes actores, podríamos decir que no tuvo una misión específica y especializada, sino que estaba siempre ahí cumpliendo una especie de ley de subsidiariedad al revés, la familia se veía obligada a actuar cuando los poderes públicos y la Iglesia no llegaban a asistir a las necesidades de sus súbditos. O, dicho de otra forma, el Estado y la Iglesia sólo asistían cuando la familia no era capaz de asegurar la subsistencia de los activos y los dependientes en su seno, como ha ocurrido durante la mayor parte de la historia. Es en este sujeto donde se producen los reacomodos y estrategias de sostenibilidad más apreciables, colchones amortiguadores y acciones de subsistencia que hacen que se aseguren unos mínimos gracias a los cuales el sistema funcione. Acuden a subvenir necesidades allí donde era imprescindible para las estrategias de supervivencia de grupos y colectivos populares, y lo hacían justamente en los espacios y momentos en los que los otros poderes públicos o eclesiásticos no llegaban. En la actual crisis el colchón familiar, con la particularidad de la aportación de las pensiones de los abuelos, ha salvado el drama de cinco millones de parados, que son los pobres actuales.

El segundo sujeto asistencial más importante de la historia española fue la Iglesia, pero con valores (menos del 30%) inferiores a los de la familia. La evolución de la acción de la Iglesia también ha sido constante, con una trayectoria que experimenta un descenso más pronunciado que el de la familia en los siglos contemporáneos. Es de notar que su caída es muy leve en el XIX, se recupera en el segundo tercio del siglo XX (durante el Franquismo), y no se deprime por debajo del 10% hasta la Transición democrática, ya en el último tercio del siglo XX. En esta evolución, más aún que en la de la familia, es donde se percibe que el espacio que ocupará el poder público es el que abandona la acción eclesiástica. Dicho

de otra manera, sólo engrosa el sector público cuando adelgaza el eclesiástico, porque la invasión de la Iglesia ha sido tal vez el principal freno a la modernización y acción pública estatal en la asistencia española.

La siguiente línea de fuerza de esta evolución la marca el poder público, como tercera fuerza asistencial en el periodo que comentamos. Este sujeto no es homogéneo a lo largo del tiempo analizado, comienza con la Corona que durante toda la época moderna tiene una actividad casi marginal, sigue luego el municipio y la provincia en el siglo XIX, y finalmente en el último cuarto del siglo XX entra la comunidad autónoma como gestor de los servicios asistenciales. Hay que decir que la titularidad propiamente dicha estatal de la asistencia, es decir, de la administración central, ha sido casi siempre muy limitada, han sido los otros niveles administrativos, el local, el provincial y el regional, los verdaderos actores de lo público. Incluso cuando se impone la presencia cuantitativa del poder público en el siglo XX, subsiste aún una percepción del Estado-Providencia, que prosigue la cultura asistencial tradicional sustituyendo a la Iglesia por el Estado, y que de alguna forma frena el proceso de implantación del Estado del Bienestar.

En conjunto, la aportación de la iniciativa pública apenas ha alcanzado una quinta parte de toda la asistencia moderna y contemporánea. Es evidente que su papel ha ido creciendo a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, pero demasiado lentamente y siguiendo un camino lleno de retrasos e incluso retrocesos. Hasta el último tercio del siglo XX, con la implantación del Estado del Bienestar, no puede decirse que el Estado sea el principal actor de la asistencia en España. Es de subrayar el retraso que este sujeto asistencial experimenta en el siglo XIX y en los dos primeros tercios del XX, cuando en otras latitudes occidentales ya se había puesto a la cabeza de esta actividad a fines del ochocientos. Probablemente este retraso público junto con el protagonismo familiar y la persistencia de la Iglesia sean las tres características más salientes de nuestra historia social y los factores más determinantes que están influyendo en los retrasos y peculiaridades que el Estado del Bienestar ha tenido en España.

La última fuerza asistencial que debemos identificar en esta evolución es la de la solidaridad desde abajo.<sup>23</sup> Denominamos así a una serie de movimientos espontáneos de la sociedad que han protagonizado acciones asistenciales entre los grupos populares, artesanales o incluso de origen religioso (no eclesiásticos), como socorros mutuos, gremios, cofradías, obras pías, más tarde sociedades de damas, asociaciones y movimientos informales, posteriormente los mismos sindicatos, cajas rurales, cooperativas, etc. Su evolución ha marcado un sentido descendente, desde su proliferación en la sociedad barroca, hasta disminuir en el siglo XIX con la decadencia de gremios y cofradías, y remontar luego con la aparición de los sindicatos y más adelante con las cooperativas, la organización de los voluntariados y las actuales ONG. Su participación ha podido oscilar en torno al 15% del total, pero su presencia ha tenido diferentes significados en cada etapa. En la época moderna representó la solidaridad desde abajo como respuesta a la autosubsistencia, y en la contemporánea es el movimiento del tercer sector quien toma el relevo a los sectores público y particular en forma de voluntariado y organizaciones no gubernamentales.

### **El efecto Mateo y los intereses de los asistentes privados y públicos**

Dicen los expertos que el efecto Mateo está presente tanto en la asistencia privada como en el Estado de Bienestar. En todo servicio social prestado —como recuerda la cita evangélica de San Mateo cap.13, vers.12— debe reconocerse un hecho fundamental previo, que todo acto asistencial produce mayores beneficios a los asistentes que a los asistidos, que el Estado de Bienestar genera réditos electorales para los políticos que lo gestionan, y que proporciona acomodado modo de vida para los profesionales y funcionarios que viven asalariados de él. De no ser así, de no producirse este efecto, no seguiría activo. Esta es otra consecuencia de la

<sup>23</sup> S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo: trabajadores y socorros mutuos en la España contemporánea*. Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1994; L. FONTAINE y J. SCHLUMBOHM, (ed.), *Household Strategies of Survival, 600-2000: Fission, Faction and Cooperation*, Cambridge, CUP, 2000.

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

concepción relativa, ahora no de la pobreza, sino de la asistencia que se convierte en imagen y prestigio para el benefactor, en mérito de gobierno para unos y modo de vida para otros. El Estado de Bienestar (educación, sanidad, seguridad social y dependencia, familia, empleo, servicios sociales) representa el 54% del presupuesto del Estado español en 2015.

Han insistido en particular sobre este aspecto los estudios de Sandra Cavallo (1991 y 1995), tanto desde el punto de vista teórico e historiográfico como en su modélica investigación sobre el sistema asistencial de Turín en la larga duración, entre los siglos XV y XVIII. Cavallo considera insuficiente explicar las transformaciones en la asistencia, bien como respuesta de las autoridades civiles y eclesiásticas a la presión de la “demanda”, es decir, al aumento tendencial de la pobreza y su particular agravamiento en coyunturas críticas, bien como resultado de cambios religiosos y culturales (el influjo de las órdenes mendicantes en la Baja Edad Media, el humanismo y la Reforma, la piedad contrarreformista o la secularización de las mentalidades en el siglo XVIII). Por ello propone introducir una tercera dimensión, la de los significados que la caridad tenía para los benefactores.

Se trata de entender la caridad como una “gestión de recursos simbólicos y forma de poder social”, aplicando efectivamente en el análisis la idea de que los cambios en la asistencia pudieron responder en ocasiones, no tanto a las necesidades de ayuda y protección por parte de los pobres, como a las de ostentación y prestigio social de sus benefactores. Aunque los argumentos de Sandra Cavallo deberían ser contrastados con nuevas investigaciones locales y particularmente españolas, su interés reside en haber fundamentado, con solidez teórica y empírica, la consideración de variables que han desempeñado hasta la fecha un papel muy secundario en los estudios sobre pobreza y asistencia. Lo que este enfoque nos obliga a tener en cuenta es que la multiplicación de iniciativas asistenciales no fue siempre resultado directo de la necesidad apremiante de los pobres ni de las sólidas convicciones religiosas de los donantes, sino que también fueron resultado de tensiones y conflictos entre sectores de las elites, traducidos en luchas por el gobierno local y en competencia

por el prestigio social, así como de enfrentamientos entre poderes políticos diversos, como el municipal y el monárquico. La evolución de los sistemas asistenciales reflejaría, así, tanto transformaciones en la relación entre benefactores y asistidos, poderosos e indigentes, como conflictos en el seno de las propias clases dominantes, dirimidos a través de enfrentamientos por la erección y control de instituciones caritativas. En el trasfondo de estas tensiones subyace también la disputa por la rentabilidad del efecto Mateo.

## **Apéndice sobre instituciones caritativas, benéficas y asistenciales en España**

### ***El legado de la asistencia medieval***

- La práctica eclesiástico-institucional
  - Los Prelados en el entorno urbano y catedralicio
  - Los Monasterios en las rutas y valles rurales
  - Los gremios y cofradías
- La práctica de los privilegiados y particulares
  - Las creaciones de los nobles
  - Los establecimientos vinculados a los pequeños mayorazgos
- Los tipos de asistencia practicada
  - Asistencia material: Pías almoínas, fundaciones de socorros
  - Asistencia moral: dotes a huérfanas, padre de huérfanos, abogado de pobres, escuelas, cátedras
  - Proliferación de hospitales y albergues, primero en las catedrales y luego en la ruta jacobea

### ***Los hospitales***

- Los hospitales de peregrinos
- Las fundaciones hospitalarias monásticas
- Los hospitales nobiliarios
- Los hospitales reales
- Las creaciones de patricios locales

### ***Las instituciones de la caridad particular***

- Obras Pías (socorros, dotes, docentes)
- Cofradías y socorros mutuos
- Arcas de Misericordia y Pósitos

### ***Los hospicios y las casas de expósitos***

- Casas de Misericordia
- Casas de Expósitos (Inclusas, hijuelas)
- Hospicios

### ***Las instituciones de la asistencia liberal***

- Reconversión de viejos recursos: municipalización de patrimonios desamortizados
- Beneficencia Municipal: docencia, sanidad, medicinas, repartos de alimentos
- La beneficencia domiciliaria
- Los trabajos de invierno en los ayuntamientos

*Estudios de Historia de España*, XIX (2017), pp. 255-290

- La moralización por el ahorro: Montes de Piedad y Cajas de ahorro
- La protección a la maternidad e infancia: maternidad, gota de leche, casas cuna
- Las sociedades de socorros mutuos: solidaridad desde abajo
- Las tiendas asilo, cocinas económicas, roperos, dispensarios
- Aparición de instituciones especializadas a ciegos e impedidos

***Los padrones de pobres y el control de la beneficencia municipal***

- El control de los riesgos urbanos y el proteccionismo de la ciudad
- El espacio urbano se sobrepone frente al rural
- El espacio laboral se cuida como medio de arraigo
- El espacio doméstico y de vecindad se intensifica frente al público de la calle
- El espacio familiar se refuerza con atención domiciliaria
- El espacio individual se cultiva con la educación
- El espacio privado personal se vigila con el control de los comportamientos
- Recursos en manos de las burguesías locales, sin estar transferidos al Estado ni redistribuir fiscalmente recursos públicos

***Efectos indirectos de la beneficencia liberal en la sociedad***

- Sobre la configuración del urbanismo
- Sobre la familia y su sentido en la sociedad burguesa
- Sobre la organización y dotación institucional de la educación
- Sobre la organización institucional de la sanidad
- Sobre los controles públicos del orden, origen de alguaciles
- Sobre las estrategias de control social frente a la conflictividad
- Sobre la configuración de los servicios municipales
- Sobre la profesionalización de los roles femeninos

***Las instituciones de la asistencia social de la Restauración***

- Continuación de hospitales, hospicios, expósitos, gotas de leche
- La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales
- La organización de los Hospitales Provinciales
- La aparición de sanatorios antituberculosos
- La proliferación de órdenes religiosas asistentes
  - Conferencias de San Vicente de Paúl
  - Asociaciones Parroquiales de Caridad
  - Juntas de Señoras
  - Congregaciones de Damas de la Caridad
  - Hermanitas de los Pobres
  - Hermanitas de los Ancianos Desamparados

- Hijas de la Caridad (enfermos)
- Hermanos y Hermanas Hospitalarios de San Juan de Dios (dementes)
- Siervas de María (visita domiciliaria)
- Adoratrices del Santísimo Sacramento (rehabilitación de jóvenes “extraviadas”)
- El paso de la beneficencia a la asistencia en el primer tercio del siglo XX
  - Los restos de la beneficencia y su rentabilidad social en la Restauración
  - El deterioro del protagonismo municipal en la asistencia
  - La expansión de la dimensión provincial de la beneficencia
  - La recuperación de la iniciativa particular en la beneficencia
  - La nueva apuesta asistencial a favor de las Órdenes Religiosas
  - Las nuevas fundaciones privadas de indios y familias particulares
- El nacimiento de la previsión social
  - Se potencia la débil organización mutualista heredada
  - La creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908
  - Las Cajas de Previsión
  - Los Patronatos de Previsión Social
  - La atención a la vejez, Seguro de la Vejez, obligatorio en 1921 y los homenajes a la vejez
  - El subsidio y seguro de maternidad en 1923

***Avance institucional modernizador de la II República que consolida la Asistencia Social pública***

- Los primeros intentos de ayuda al trabajo y al paro forzoso
- El gigantesco esfuerzo por el extender el sistema educativo general
- Se consolida la previsión durante la II República
- El inicio de la terminología y la realidad de la Asistencia Social
- La aparición del seguro de enfermedad a inicios de 1931
- Los seguros de accidentes de trabajo
- Creación de la Caja Nacional contra el paro forzoso (1931)

***Quiebra, retroceso y lenta recuperación de la asistencia privada bajo el Franquismo***

- La experiencia asistencial durante la Guerra Civil
  - El primer precedente de inspiración alemana: Auxilio de Invierno
  - La Obra Social del Auxilio Social (octubre 1936)
  - El Fondo de Protección Benéfico-Social, Día del Plato Único

- El paternalismo del Auxilio Social en la postguerra
  - Reestructuración de la beneficencia tradicional en la postguerra
  - Beneficencia mixta y Asistencia Social Pública: central, provincial y municipal
  - La Previsión Social en el Franquismo, voluntaria primero y obligatoria después
- Politización del Servicio Social en la Sección Femenina
- Recuperación de la Seguridad Social en el desarrollismo de los años 60
  - Aparición del marco integrador de la Seguridad Social desde los 1960
  - Ley de Bases de la Seguridad Social
  - Integración de los seguros la Sanidad, Asistencia Social y Servicios Sociales en ese marco
  - Equipamiento Social Cultural y Educativo en el tardo-franquismo

***Sistema público central y autonómico del Estado del Bienestar en la democracia***

- El sistema nacional de salud gratuito y universal
- El sistema nacional de enseñanza gratuita y obligatoria
- El sistema nacional de seguridad social no retributiva
- El sistema nacional de servicios sociales
- El reparto de competencias sociales entre el Estado y las Autonomías

**Fuentes**

- Archivos de numerosos Hospitales particulares y municipales.
- Fondos de Beneficencia de varios Archivos de las Diputaciones provinciales.
- Fondos de Beneficencia de varios Archivos Históricos Provinciales
- Fondos de Beneficencia del Archivo Histórico Nacional y del Archivo General de la Administración de Alcalá. Colección Legislativa de España.