

La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales

Manuel Aguilar Hendrickson

Universitat de Barcelona
<manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu>

Los Servicios Sociales contemporáneos, máxime tras la aprobación de la nueva generación de leyes de Servicios Sociales en esta década, se presentan a menudo como una ruptura con la tradición de la beneficencia, contraponiéndose el derecho subjetivo a los Servicios Sociales con el carácter graciable que se atribuye a aquel sistema. Este artículo analiza algunos de los rasgos institucionales fundamentales de la beneficencia pública, especialmente en el siglo XIX, y pone de manifiesto en qué medida la ruptura entre ambos modelos no es tan evidente. Al contrario, el autor muestra cómo, en el marco de una transformación que afirma hacer tabla rasa del pasado, se mantienen elementos estructurales importantes del régimen precedente, como la fragmentación competencial o la reticencia –al menos hasta la aprobación de la Ley de Dependencia y de algunas de las nuevas leyes autonómicas de Servicios Sociales– al reconocimiento de derechos específicos a la ciudadanía, más allá de las obligaciones asignadas al Estado, sobre todo en el ejercicio de su función tutelar.

PALABRAS CLAVE:

políticas sociales, beneficencia, cuestión social, historia, derechos sociales.

1. La beneficencia pública en la historia del Estado del bienestar en España

La mayor parte de los relatos sobre el surgimiento del Estado de bienestar en España (Comín Comín, 1999; Rodríguez Cabrero, 2004; Guillén, 1990) sitúan sus inicios remotos en algún momento de finales del siglo XIX o de los inicios del siglo XX, en el que comenzaron a sentarse las bases del desarrollo de la ‘previsión social’, modo de acción social del Estado que se apartaba del sendero de la ‘beneficencia pública’ que había caracterizado la acción social del Estado liberal. Esa fecha suele situarse entre la de la creación de la Comisión de Reformas Sociales (1883) y la de la Ley de Accidentes de Trabajo (1901). Aunque el camino que lleva desde los balbuceos de la previsión social hasta el actual Estado social haya sido lento, tortuoso y contradictorio, suele leerse como un desarrollo de la previsión social en ruptura con la beneficencia pública.

La beneficencia pública fue, al menos como proyecto, el núcleo de un modo de acción social del Estado que Mariano Esteban de Vega (Esteban de Vega, 1992) ha denominado ‘asistencia liberal’. Integró los elementos centrales de las reformas ilustradas de la asistencia a los pobres del siglo XVIII, intentó poner en marcha una regulación pública y una racionalización de la asistencia a los pobres incapaces de trabajar, y modificó sustancialmente su estructura financiera. Como proyecto, contó con fundamentos teóricos y con una articulación programática relativamente sólida, aunque su desarrollo fue muy contradictorio y limitado (Carasa Soto, 2007). El modelo residual de política social liberal, lastrado por elementos arcaicos y nunca plenamente desarrollado (Carasa Soto, 2004), ciertamente mostró su incapacidad para hacer frente a la cuestión social, a las nuevas formas de pobreza y de desigualdad nacidas del desarrollo económico, y ello ha llevado a leer su historia como la

de un fracaso, lentamente superado por el progresivo desarrollo de la previsión social.

Lo cierto es que la beneficencia pública sobrevivió al nacimiento de la previsión social y que seguiría caracterizando un sector, progresivamente marginal, de la acción social del Estado, hasta su desaparición nominal en la Constitución de 1978, implícita en las leyes de servicios sociales de los años ochenta y la derogación final de la Ley de Beneficencia de 1849 en 1992. Pero en todo caso, suele verse como una reliquia fósil del pasado, cargada de connotaciones negativas, muchas de ellas probablemente justificadas. La beneficencia pública fue vista por buena parte de las clases trabajadoras como una respuesta inadecuada, insuficiente y teñida de paternalismo moralista y autoritario a sus dificultades, lo que explica el fuerte rechazo que suscitó en la cultura política del movimiento obrero y de la izquierda.

Paralelamente, los intentos de modernizar la atención social y resituarla en el contexto del naciente Estado social español en los años sesenta del siglo XX cargaron en ocasiones las tintas sobre el arcaísmo de muchos de sus dispositivos y sobre su carácter supuestamente graciable y voluntario. Tanto el proyecto de la ‘asistencia social’ (como complemento de la seguridad social contributiva) de los años sesenta, como el de los ‘servicios sociales’ (como nuevo sector con vocación universalista de la política social) de los setenta y ochenta, fundaron una parte de su autodefinición en el rechazo y la superación de la beneficencia pública, y por ello tendieron a insistir en sus aspectos negativos. Algunos autores trataron de matizar algunas de esas críticas (Aznar López, 1990; Aznar López, 1996; Casado, 2002), sin que ello cambiase sustancialmente el discurso dominante.

No es nuestra intención poner globalmente en cuestión el relato general sobre nuestro Estado de bienestar, pero sí apuntar algunos matices. No conviene olvidar que, a lo largo de su siglo largo de vida, la ‘previsión social’ en España se ha caracterizado por una concepción contributiva de la protección social, fundada en el estatus de trabajador (o de familiar de tal) y justificada por la aportación previa o por el ahorro. De ese modo, la previsión se contraponía a la concepción residual de la beneficencia, fundada en el estatus de pobre y justificada por el estado de necesidad (o la insuficiencia de recursos). Pero la previsión social contributiva deja siempre desprotegida a una parte de la población (compuesta por pobres que no han contribuido y también por ricos que tal vez no necesiten). Salvo que se decida excluir a los pobres de la protección, la previsión social contributiva no sustituye por completo la protección asistencial. Dicho de otro modo, la previsión social no sustituye a la beneficencia, sino que ocupa un espacio social mucho más amplio y en su mayor parte no coincidente con el de la beneficencia.

La opción por una previsión social contributiva deja abierta la necesidad de un dispositivo asistencial complementario. La opción por un tercer modelo, el de la protección social universal fundada en la ciudadanía, habría permitido sustituir la pareja contributivo/asistencial. Esta opción sólo se ha hecho en nuestro país en el ámbito de la sanidad, con algunas contradicciones, y sólo a partir de los años ochenta y noventa del siglo XX. Así, el discurso sobre la universalización de las pensiones con el establecimiento de las pensiones no contributivas induce a error. No disponemos de un sistema de pensiones universal (como existe en Dinamarca, por ejemplo), sino de dos subsistemas (uno contributivo y otro asistencial, cada uno fundado en sus respectivos principios) que abarcan a la mayor parte de la población.

La beneficencia sobrevive de forma subrepticia en algunos elementos del actual sistema

Ello puede ayudar a explicar la supervivencia de la beneficencia pública durante buena parte del siglo XX y, en nuestra modesta opinión, su supervivencia subrepticia en algunos elementos de los Servicios Sociales actuales. La beneficencia siguió desempeñando, con todas sus limitaciones, una función social necesaria no cubierta por la previsión social. Sin embargo, lo hizo con un perfil muy bajo, con el estigma de ser una rémora del pasado, y en contextos en los que la insuficiencia de medios para desarrollar plenamente la previsión social contributiva dejaba fuera de la agenda su modernización en forma de asistencia social moderna.

Intentos de desarrollar el ámbito asistencial los hubo, como también algunas realizaciones. En los años sesenta, se abre un debate técnico sobre la conveniencia de transformar la beneficencia pública en asistencia social, modernizando sus servicios y pasando del principio de obligaciones públicas sin derechos al principio de derecho subjetivo a la asistencia (condicionado, como es lógico, a la insuficiencia de ingresos). Entre los años sesenta y los noventa, se ponen en marcha programas asistenciales (en ocasiones denominados ‘no contributivos’) en el ámbito de las pensiones, la protección por desempleo y las rentas mínimas.

El problema del lugar de la beneficencia en la historia de la política social en España se complica al añadirse una segunda línea de desarrollo. Hemos apuntado que la beneficencia constituyó un antecedente directo del ámbito asistencial de la protección social. Pero la beneficencia constituyó también, al menos hasta los años setenta, el principal proveedor de los servicios que hoy llamamos servicios

sociales (residencias para mayores, personas con discapacidad y menores sin familia, atención domiciliaria). De hecho, con la progresiva integración de la atención sanitaria de beneficencia en el sistema sanitario universal, la beneficencia quedó en sus últimos años reducida casi a sus servicios sociales.

Este doble desarrollo de la beneficencia hacia el ámbito asistencial de la protección social y hacia los servicios sociales ha contribuido a una cierta confusión conceptual en relación con éstos últimos (Aguilar Hendrickson, 2009). La realidad de los servicios sociales modernos se ha situado en un espacio confuso entre la atención de la mayor parte de las necesidades de las personas de bajos ingresos (función de la beneficencia y del ámbito asistencial, o no contributivo, de protección) y la atención de una parte de las necesidades (apoyo personal en las actividades de la vida diaria, acompañamiento de la inserción social, protección de menores) del conjunto de las personas (función ésta de los servicios sociales). Por un lado, continúan recibiendo de un cierto mandato social de ‘atender a los pobres’ (y de ofrecer prestaciones con esta finalidad, como las rentas mínimas, las pensiones no contributivas y otras ayudas económicas). Por otro, reciben un mandato de atención social en sentido específico, que con frecuencia dirigen, probablemente por insuficiencia de medios, a los sectores con ingresos más bajos y sin reconocer derechos. Todo ello sitúa a los servicios sociales públicos, a pesar de su importante modernización y expansión, en un espacio que se asemeja bastante al de la antigua beneficencia no sanitaria.

El análisis de algunos de los rasgos institucionales fundamentales de la beneficencia pública, además, muestra elementos que siguen hoy presentes en el sector de los servicios sociales. El propósito de este trabajo es explorar cómo, en el marco de una transformación que afirma hacer tabla rasa del pasado, reaparecen elementos estructurales importantes del régimen precedente.

2. Algunos rasgos de la beneficencia pública y su pervivencia

2.1. La fragmentación de la responsabilidad

Las normas que a lo largo del siglo XIX van intentando reformar la asistencia a los pobres permiten ver con claridad una voluntad de articular un sistema de beneficencia gobernado desde la administración pública. Buena parte del esfuerzo normativo se dedica a establecer un cierto modelo de atención (a través del establecimiento de un ‘catálogo’ racionalizado de establecimientos) y a fijar las responsabilidades de gobierno del sector.

La Ley de 1822 (en vigor entre 1822 y 1823, y de nuevo entre 1836 y 1849) establecía un modelo bastante simplificado de gobierno, fundado en la Constitución de 1812. Atribuía al nivel municipal (por medio de unas juntas municipales de beneficencia), la responsabilidad plena de ordenar todos los establecimientos de beneficencia de su territorio. A las diputaciones provinciales se les encargaba una función de control y fiscalización del funcionamiento de la beneficencia municipal, pero no de ordenación, mantenimiento y gestión de establecimientos, ni siquiera de aquellos que serían, previsiblemente, de ámbito provincial.

Este modelo municipalista, nunca plenamente implantado, se habría tropezado con dificultades importantes para conformar un sistema general razonablemente homogéneo de beneficencia. Sin embargo, tenía la virtud de concentrar la responsabilidad plena del desempeño de las obligaciones públicas que establecía la Ley en un único ente político para cada territorio. Habría podido tener un papel racionalizador y cohesionador de la acción benéfica en cada territorio, si la organización del Estado y de la Hacienda pública se hubiera orientado hacia el proyecto de desarrollo de “pequeñas repúblicas, escuelas de ciudadanía municipal” (Pan-Montojo, 2007).

El proyecto de Ley de 1838 y la Ley de 1849 corrigen el ‘exceso’ municipalizador de la Ley de 1822, estableciendo un modelo que perdurará más de un siglo. Se opta por distribuir la responsabilidad pública entre varios niveles de la Administración, asignando cada uno de los diferentes tipos de establecimientos previstos en el ‘catálogo’ a un determinado nivel de la Administración. En la configuración resultante, el nivel central tendrá un papel relativamente limitado, encargándose de un puñado de establecimientos a los que se atribuye un nivel de especialización elevado y de la tutela de la beneficencia privada; el nivel municipal se encargará de la asistencia (sanitaria y social) domiciliaria y de la función de ‘puerta de acceso’ a los servicios de otros niveles; y el nivel provincial pasará a responsabilizarse del grueso de los servicios residenciales, tanto sanitarios como sociales. Este modelo acabará por conceder un protagonismo decisivo a las diputaciones, que en 1909 gestionaban casi la mitad del gasto en beneficencia.

Este viraje en beneficio del nivel provincial tiene diferentes consecuencias, entre ellas las de incrementar el poder de las diputaciones, en general más controladas por intereses conservadores rurales y más alejadas del relativo progresismo de los municipios urbanos y de la propia presión social (Carasa Soto, 2007). Aquí queremos, sin embargo, poner el énfasis en la fragmentación de las responsabilidades entre dos niveles políticos claramente diferenciados, el provincial y el municipal. Se estableció un modelo en el que nadie tenía la responsabilidad glo-

bal de la asistencia, sino en el que cada uno es responsable de forma independiente de la gestión de un determinado tipo de establecimientos.

Este modelo experimentó una reorientación parcial a partir de la Guerra Civil, con un cierto incremento del papel del Estado central (en especial, a través de la acción asistencial del Movimiento Nacional, primero, y de los servicios sociales de la Seguridad Social, después) y un creciente papel de entidades privadas. En todo caso, las sucesivas leyes de administración provincial, municipal o local reafirmaron el modelo de reparto de tipos de servicios entre los dos niveles.

Pensamos que se pueden identificar elementos importantes de este modelo en la configuración de los servicios sociales posteriores a la transición. Entre ellos, querríamos subrayar:

- Los servicios sociales en España siguen presentando un modelo de reparto de la responsabilidad entre diferentes niveles de la Administración que permite que, en un mismo territorio, diferentes administraciones puedan encargarse de prestar servicios similares o concurrentes. La continuidad con el modelo de la beneficencia se aprecia mejor si se compara con la evolución del modelo sanitario. El sistema sanitario, que en parte procedía de la beneficencia pública, se reformó a partir de los años ochenta, y uno de los elementos clave de la reforma fue la unificación de la responsabilidad sobre los servicios en un único nivel de la Administración, el autonómico, sin perjuicio de reservar al nivel central algunas competencias de regulación general, y a los municipios, un papel auxiliar limitado. Los servicios sociales, que al igual que la sanidad afirmaron su transformación en un sistema universal superador de la dualidad contribución/asistencia, mantuvieron explícitamente un modelo de reparto por tipos de servicios entre los niveles municipal, provincial y, en muchos casos, autonómico, junto a una acción residual del Estado central.
- El cambio en la forma de reparto entre niveles puede parecer importante, en especial por el protagonismo creciente de las comunidades autónomas y los municipios, y un relativo declive de las diputaciones provinciales. Hay mucho de cierto en ello; en especial, la aparición de la capacidad legislativa en el nuevo nivel autonómico supone un cambio importante. Pero habría que matizar la importancia de la reestructuración. Las comunidades autónomas absorbieron una parte sustancial del papel emergente del Estado a partir de la Guerra Civil, proceso que, en parte, puede verse como un cierto retorno al modelo histórico de la beneficencia. También podría haber supuesto el primer paso hacia la constitución de un sistema centrado en las comunidades autónomas, responsables plenas de la globalidad del sector, como

ha ocurrido con la sanidad y la educación. Sin embargo, la legislación de régimen local confirmó el papel autónomo de ayuntamientos y diputaciones en este campo, y las leyes de servicios sociales reprodujeron la distribución de papeles en función de los tipos de servicios a prestar, con límites más borrosos que antes. El declive de las diputaciones ha sido, probablemente, más aparente que real, dado que seis de las comunidades autónomas (las uniprovinciales de la península) son herederas directas de las diputaciones, y en algunas comunidades (en especial, las insulares y el País Vasco), el papel de las diputaciones, lejos de disminuir, se ha reforzado.

- Finalmente, merece la pena apuntar que, a pesar de los notables cambios en las denominaciones y en la propia naturaleza de los servicios, el criterio más frecuente de reparto de tipos de servicios entre la base municipal y el provincial/autonómico parece haberse mantenido. La ley de 1849 asignaba a los ayuntamientos (en el campo no sanitario) los socorros domiciliarios y la conducción a los establecimientos especializados correspondientes de las personas de su territorio que los necesitasen. Estas dos funciones, atención domiciliaria y 'puerta de entrada' a los servicios especializados son los elementos centrales de los servicios llamados de atención primaria, generales o comunitarios, por importantes que hayan sido los cambios en sus contenidos.

2.2. Obligaciones públicas sin derechos ciudadanos

Uno de los elementos que con frecuencia se señalan para diferenciar la beneficencia pública de las formas de protección del Estado social es el que tiene que ver con el régimen de garantía del acceso de los ciudadanos a las prestaciones. Mientras el Estado del bienestar se caracterizaría por el reconocimiento de derechos subjetivos de los ciudadanos, la beneficencia, al igual que la caridad tradicional, se regiría por la voluntariedad o la discrecionalidad (lo que a menudo se denomina graciabilidad). Esta contraposición se presentó como un elemento de ruptura de los servicios sociales modernos en relación con el pasado de la beneficencia pública, e incluso de la asistencia social emergente en los años sesenta y setenta. Sin embargo, la realidad parece algo más compleja y matizada. Autores antes citados, como Manuel Aznar y Demetrio Casado, han recordado que la beneficencia pública, cualesquiera que fueran sus defectos, no tenía un carácter graciable, al menos sobre el papel. En cuanto los servicios sociales modernos, su afirmación genérica del derecho ciudadano a su atención no se ha traducido hasta fecha muy reciente en derechos concretos (Guillén Sádaba, y Vilà i Mancebo, 2007; Aguilar Hendrickson, 2009).

El desarrollo de la beneficencia pública pretende establecer un régimen de acceso regulado y garanti-

zado, pero sin reconocer derechos a los ciudadanos. Este carácter de obligación pública sin derechos ciudadanos aparece formulado en las normas del siglo XIX y en los tratados de economía política y administración pública de la época. Durante el debate sobre la posible transformación de la beneficencia en asistencia social en los años sesenta, las opiniones de los partidarios de materializar el derecho a la asistencia (reconocido por la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958) oscilan entre quienes cargan las tintas en la escasa garantía de la beneficencia y quienes precisan esa naturaleza de obligación pública sin derecho (Garrido Falla, 1967; Vida Soria, 1968).

La Constitución de Cádiz y la Ley de 1822 no establecen ni un derecho a la beneficencia ni una obligación general de proveerla, lejos de fórmulas liberales radicales, como la de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* francesa de 1789, que afirmaba que los socorros públicos son una deuda sagrada¹. La Ley de 1822 establecía de forma explícita las obligaciones públicas mediante dos fórmulas. Por una parte, lo hacía fijando la obligación de disponer de servicios². Sin embargo, aparecían ya algunas obligaciones de atención, en relación con las casas de maternidad, que prefiguraban el concepto liberal de ‘obligaciones sin reconocer derechos’ que recogería con carácter general el reglamento de la ley de 1849³.

La Ley de 1849 no hizo mención explícita de la obligación de atención a personas⁴. Sin embargo, el reglamento de 1852 sí estableció la obligación con la fórmula “ningún establecimiento de beneficencia podrá excusarse de recibir a pobre alguno o menesteroso de la clase a que se halle destinado”, obligación que se extendía a los pobres de distinta clase si no hubiera disponible un establecimiento adecuado.

Los tratadistas de la época defienden este carácter de obligación pública sin derechos. Manuel Colmeiro⁵ sostiene que la obligación de atender a los indi-

gentes (por medio del servicio público de la beneficencia) constituye un deber moral, que responde a un derecho moral, y no a un derecho civil ni político. Reconocer un derecho civil del pobre a la protección equivaldría a “proclamar, en suma, la abolición de la propiedad”. El Estado tiene la “obligación de aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no sólo porque interesa a la paz, al orden, a la salud, al bien público, sino porque el Estado, a manera de la familia, de la corporación, de la ciudad, de una asociación cualquiera, tiene el deber riguroso de velar por la conservación de sus miembros”. Como consecuencia importante, esa protección fundada en el derecho a la vida se otorga al indigente en tanto que ser vivo, no en tanto que ciudadano. Dicho de otro modo, la persona socorrida queda en una posición equivalente a la minoría de edad: “Este doble infortunio constituye al hombre en un estado de minoría a que corresponde una solícita tutela en el gobierno cuyos paternales cuidados le revisten con el carácter de segunda providencia para el desvalido” (Colmeiro, 1850: 426).

José Vida Soria (1968), en el marco del debate sobre la asistencia social en los años sesenta, precisó el sentido de este régimen de relación de la Administración y los administrados. Refiriéndose a la regulación de la asistencia social dentro de la Seguridad Social, el autor señala que “conviene subrayar que la no concesión de tal derecho subjetivo a las prestaciones asistenciales, indica que el conjunto asistencial mismo *no está concebido en función de un interés directo e inmediato del particular, sino en función del cumplimiento de una función estatal, cual es ir en contra de la necesidad*. Las prestaciones asistenciales se otorgan para cumplir un interés público (la cobertura total de esas necesidades) el cual se satisface mediante la satisfacción de un interés privado” (la cursiva es nuestra).

Así pues, el régimen jurídico de la beneficencia pública (la obligación sin derechos) no se sitúa en el terreno de la voluntariedad o la discrecionalidad, sino en el de la obligación pública de proteger una serie de bienes (la ‘función estatal’ que indica Vida Soria), como el orden social, la salud pública y la vida de los miembros de la sociedad, colocando a las personas asistidas en una posición de inferioridad. Su interés no está legitimado, salvo si satisfacerlo sirve a la función estatal, y su autonomía queda muy limitada al colocarse en una posición de menor tutelado⁶.

Uno de los elementos programáticos del proyecto de servicios sociales modernos nacido en los años

¹ En su art. 21, afirmaba: “Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d’exister à ceux qui son hors d’état de travailler”.

² La Ley establecía que habría una casa de maternidad con tres departamentos en cada provincia (art. 42), una o más casas de socorro (art. 71), hospitales públicos en todas las capitales de provincia (art. 105) y hospitalidad domiciliaria en todos los pueblos “según sus circunstancias lo permitan” (art. 98).

³ En este sentido, la Ley establece que “serán admitidas [en el departamento de refugio] todas las mujeres que habiendo concebido ilegítimamente, se hallen en la precisión de reclamar este socorro” (art. 42), y que “serán recibidos en el departamento de lactancia los niños que nacieren en el de maternidad [...] y todos los que fueren expuestos o entregados a mano” (art. 50).

⁴ De hecho, Andrés Borrego y otros seis diputados presentaron una enmienda que pretendía establecer de forma explícita en el art. 1 de la Ley que “la beneficencia pública es una obligación del Estado [...]”. Dicha enmienda fue rechazada.

⁵ Véase el análisis de la posición de Colmeiro en Vallejo Pousa (2007, 2008).

⁶ El propio autor señala cómo esa concepción (el deber del Estado de asistir sin el derecho ciudadano a la asistencia) es contradictoria con el reconocimiento del derecho a la asistencia (social) en la Carta Social Europea y en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento (Vida Soria, 1968: 68n).

setenta y ochenta del siglo pasado era el paso de un sistema graciable (que, como hemos visto, no lo era en sentido estricto) a un sistema basado en el establecimiento de derechos de los ciudadanos. Sin embargo, durante los dos o tres primeros decenios de su desarrollo, prácticamente no se han establecido derechos en su ámbito. Las leyes de servicios sociales anteriores a 2000 o no establecían ningún derecho o, como máximo, reconocían un derecho genérico a ser atendido por los servicios sociales, sin garantía alguna del acceso a servicios específicos en función de criterios definidos. El análisis de cada prestación y servicio resultaría prolijo, pero, en la inmensa mayoría de los casos, el acceso es prácticamente discrecional, de modo que la Administración ha podido decidir en función de criterios muy diversos, muchas veces internos, la concesión o no del acceso. Sobre el papel, y paradójicamente, se ha diluido la obligación de asistencia que establecían las normas de la beneficencia, con lo que la garantía del acceso se hizo más débil, aunque el acceso efectivo se haya ampliado.

En los terrenos en los que se reguló de manera más sólida el acceso, el peso de la concepción tutelar que formulase con tanta claridad Colmeiro parece evidente. Hasta la última hornada de leyes de la década de 2000, los dos ámbitos más garantizados han sido, probablemente, la protección de menores y las rentas mínimas. La protección de menores es un caso típico del modelo de obligación pública. La desprotección del menor y la necesidad de protegerlo de un trato inadecuado hacen razonable un carácter tutelar

de la intervención pública. La protección del menor desamparado no es un derecho que se puede o no ejercer, sino la protección de un bien social.

El otro caso en el que la regulación del acceso se ha formalizado más es el de las rentas mínimas. En sentido estricto, no se trata de una parte de los servicios sociales, sino del ámbito asistencial de la garantía de rentas. Sin embargo, en la práctica totalidad de los casos hasta fecha muy reciente, su gestión ha estado en manos de los servicios sociales. Con la excepción del País Vasco, donde su concepción como derecho (asistencial) ha estado bastante clara desde el principio, en las comunidades autónomas en las que existe en la práctica, su gestión ha estado muy marcada por elementos de carácter tutelar. Existen abundantes limitaciones al carácter de derecho (Aguilar Hendrickson *et al.*, 1995; Laparra Navarro, 2004) de la renta mínima, y aunque sea más difícil de documentar, la práctica de condicionar el acceso y la permanencia al diagnóstico de los técnicos de la Administración sobre su conveniencia tiende a colocar a los solicitantes en una posición de minoría civil.

Las leyes promulgadas desde 2000, y en especial la Ley de Dependencia, apuntan hacia un mayor reconocimiento de derechos a los ciudadanos en el ámbito de los servicios sociales. Habrá que ver en su desarrollo hasta qué punto van dejando atrás un modelo fundado en la posición de inferioridad de personas cuya participación activa como ciudadanos se reclama.

- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2009): “Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente”, en: MORENO FERNÁNDEZ, L. (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI, págs. 171-206.
- AGUILAR HENDRICKSON, M.; GAVIRIA LABARTA, M.; y LAPARRA NAVARRO, M. (1995): *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Madrid, Fundación FOESSA.
- AZNAR LÓPEZ, M., (1990): “Lugares comunes en acción social sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia”, *Boletín del CEBS*, nº 23.
- (1996): “En torno a la beneficencia y su régimen jurídico”, *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, nº 96, págs. 555-565.
- CARASA SOTO, P., (2004): “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación arcaizante”, *Historia Contemporánea*, nº 29, págs. 625-670.
- (2007) “Lo privado y lo público en el sistema asistencial: el triángulo Iglesia-Ayuntamiento-Estado en la beneficencia española”, en: ABREU, L. (ed.), *Asistencia y caridad como estrategias de intervención social: Iglesia, Estado y comunidad (siglos XV-XX)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, págs. 141-172.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*, Madrid, CCS.
- COLMEIRO, M. (1850): *Derecho administrativo español*, Madrid; Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja.
- COMÍN COMÍN, F., (1999): “El desarrollo del Estado del bienestar en España”, *Historia y Política*, 2, págs. 7-38 [<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=9&IDN=631&IDA=26565>], consultado el 26-II-2010.
- ESTEBAN DE VEGA, M., (1992): “La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular”, *Historia Social*, nº 13, págs. 123-138.
- GARRIDO FALLA, F. (1967): “La beneficencia general. Situación y perspectivas”, en: MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN (ed.), *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, págs. 13-31.
- GUILLÉN SÁDABA, E.; y VILÀ I MANCEBO, A. (2007): “Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales”, en: CASADO, D.; y FANTOVA, F. (eds.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Madrid, FOESSA-Cáritas.
- GUILLÉN, A. (1990): *El origen del Estado de bienestar en España (1876-1923): el papel de las ideas en la elaboración de las políticas públicas*. Serie: Working Papers. Madrid, Instituto Juan March [http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1990_10_es.pdf].
- LAPARRA NAVARRO, M., (2004): “La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación Social*, nº 135, págs. 57-76.
- PAN-MONTOJO, J. (2007): “Ciudadanos y contribuyentes”, en: PÉREZ LEDESMA, M. (ed.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 483-520.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos.
- VALLEJO POUSADA, R. (2007): “La ciudadanía social”, en: PÉREZ LEDESMA, M. (ed.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 545-91.

VALLEJO POUSADA, R. (2008): “Manuel Colmeiro y la justificación liberal de la beneficencia pública: deberes de la Administración que no son derechos de los ciudadanos”, en: *IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia.

VIDA SORIA, J., (1968): “Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española”, *Revista de Trabajo*, Nº 21, págs. 51-73.