

ALBERTO BENEGAS LYNCH (H)
MARTÍN KRAUSE

EN DEFENSA DE LOS MÁS NECESITADOS

Por su parte, el término benevolencia no es empleado para caracterizar a las personas que no tienen deseos propios; apunta a aquellas cuyos deseos las mueven a procurar el bienestar de otros.

Adam Ferguson
1767

En la medida en que cada individuo descansa en el asistencialismo del Estado, abandona su responsabilidad sobre la suerte y el bienestar de sus semejantes.

Wilhelm von Humboldt
1792

Los programas estatales de asistencia a los pobres son un fracaso, a los que se agrega el fraude y la corrupción.

Milton Friedman
1971

Las personas quieren pan. También quieren libertad. No sólo es posible contar con las dos cosas: la segunda resulta esencial para la primera.

Michael Novak
1982

Dejamos expresa constancia de nuestro agradecimiento a Federico Zorraquín y Luisa Zorraquín de de Marcos quienes, a través de la Fundación Concordia, generosamente financiaron la investigación y la edición del presente libro; a ESEADE que nos proporcionó el espacio y el tiempo para trabajar en este proyecto; a Magdalena Casey por su perseverante dedicación al teclado de la computadora, su paciencia para procesar una y otra vez textos corregidos y por sus esmeradas tareas de compilación y coordinación de las distintas versiones, y finalmente -pero no por ello menos importante- a Gustavo Lazzari y a Martín Simonetta por el valiosísimo aporte de datos y referencias imprescindibles para ilustrar el hilo argumental que se presenta en buena parte de los capítulos. De más está decir que solamente nosotros asumimos la responsabilidad por lo que consignamos en las páginas que siguen.

ABL (h) y MK

INDICE

CAPITULO I

El porqué de este libro9

Causas de la riqueza. El problema del desempleo. Marcos institucionales. La suma cero. Incomprensiones comprensibles. Darwinismo social. El estado benefactor. Situación de los más pobres. Experiencias en libertad. Benevolencia y malassignación. Propaganda política.

Síntesis del capítulo primero43

CAPITULO II

Caridad y beneficencia en el siglo pasado45

Las primeras manifestaciones de benevolencia privada. El período post-independencia. Después de la Constitución de 1853. Los legados y donaciones. Sociedad Conferencias de San Vicente de Paul. Los socorros mutuos. Los hechos de la benevolencia privada. Sociedad de Asistencia a domicilio a los enfermos pobres. Los Italianos: El Hospital Italiano. El nuevo Hospital Italiano. El Hospital Italiano de La Plata. La Sociedad de Patronato y de Repatriación. Los Españoles. Los Franceses. Sociedad Filantrópica Francesa del Río de la Plata. Los Alemanes: El Hospital Alemán. Los Ingleses: The British Hospital. La Fundación del Primer Hospital. Crecimiento y necesidad de fondos.

Síntesis del capítulo segundo.....110

CAPITULO III

La asistencia pública y la Fundación Eva Perón.....111

De la asistencia a la politización. La demagogia. Fundación Eva Perón. La intimidación. El ocaso de las instituciones privadas. El fin de la Fundación Eva Perón.

Síntesis del capítulo tercero143

CAPITULO IV

Más sobre “el estado benefactor” en la Argentina145

La proliferación de organismos gubernamentales. La herencia. La oferta de salud. El sector público. Las obras sociales. El sector privado. El asistencialismo. El Programa Alimentario Nacional. Conclusiones sobre el PAN; perpetuidad y politización. La asistencia pública en 1997; los “programas focalizados”. Las necesidades básicas insatisfechas (NBI); la medición de la pobreza. La eficiencia del gasto social. Filantropía empresaria en la Argentina actual. Las políticas gubernamentales. Filantropía empresaria en Argentina: ejemplos.

Síntesis del capítulo cuarto202

CAPITULO V

Socialismo de mercado: una contradicción en términos203

Producción-distribución. Diversos autores. Igualdad de oportunidades. Dos principios. Los talentos. La propiedad y el cálculo. La viabilidad. Confusión de sistemas. Las recetas. Terminología militar. Política industrial y fiscal. Empresas estatales. Cogestión y ganancias. Capitalismo. El monopolio. Rentas y patrimonios. Algunos “enigmas”. La axiología.

Preferencia temporal. El poder político. Más sobre igualdad.

Síntesis del capítulo quinto.....262

CAPITULO VI

El caso de los Estados Unidos.....263

Beneficencia y el Nuevo Mundo. La lucha por la liberación de los esclavos negros. Promover la educación y el conocimiento. Los indigentes y los niños. El espíritu de la filantropía empresaria: John D. Rockefeller. La Comisión Sanitaria. El Bureau de los Hombres Libres. La Cruz Roja Americana. Auge y decadencia del “estado de bienestar”.

Síntesis del capítulo sexto.....297

CAPITULO VII

La experiencia británica299

Instituciones de caridad, 1750-1770. Asilo para Niñas Huérfanas. Caridad y beneficencia en Gran Bretaña antes del “estado de bienestar”. Legislación británica sobre la asistencia al pobre: sus efectos. Las sociedades de ayuda mutua o sociedades de amigos. Compasión y pobreza en las postrimerías de la Inglaterra victoriana. Condiciones habitacionales precarias y acciones de caridad. El Ejército de Salvación, las Casas de Barnardo y el Toynbee Hall. La aparición del “estado benefactor” en Gran Bretaña.

Síntesis del capítulo séptimo337

CAPITULO VIII

Dinero de los contribuyentes a través de las

fronteras	339
Los éxitos escasean. Ayuda al sector privado. El “derecho” a la ayuda. Crecimiento y libertad.	
<i>Síntesis del capítulo octavo</i>	364
CAPITULO IX	
El “fracaso” del mercado	365
La beneficencia como bien público. La asimetría de la información. El salto lógico. La “salud pública”: un ejemplo de “bien público” provisto privadamente. Asimetría de información, “fracaso” del mercado y seguro contra desempleo: una experiencia argentina.	
<i>Síntesis del capítulo noveno</i>	391

CAPITULO I

EL PORQUE DE ESTE LIBRO

Existen dos mundos que corren lado a lado. El primero consiste en la lucha por el poder que continúa como siempre. En el otro, no es el poder lo que cuenta sino el respeto.

Theodore Zeldin

Toda persona de sentimientos nobles se angustia cuando observa que hay gente que no cuenta con calefacción ni frazadas en invierno, que no dispone de los medicamentos necesarios ni de la atención medica más elemental. Se preocupa al enterarse de los padecimientos de personas que no cuentan con techo, que sufren hambre y que no pueden educar a sus hijos. Nadie bien nacido puede evadirse de tamaños problemas y todos los que constatan estos hechos lamentables ven en esas personas carenciadas los rostros de sus ancestros, puesto que la condición natural del hombre es la pobreza. Salir de esa situación de la que todos provenimos cuesta mucho trabajo y requiere sistemas y procedimientos que estimulen la creatividad, la producción y el respeto recíproco. Es cierto que pobreza y riqueza son términos relativos y por eso es que puede decirse que cada uno de nosotros somos pobres o ricos según con quien nos comparemos, pero las situaciones extremas a que nos referimos se nos aparecen como un absoluto y más allá de toda consideración estadística.

No hay propuesta política que no declare su propósito de atenuar o de resolver aquellos males que aquejan a vastos sectores de la humanidad. Desde los liberales hasta los trotskistas todos coinciden en esta preocupación. Nadie en su sano juicio declama en campaña la necesidad de las pestes, las hambrunas y la miseria. Todos coinciden en los fines, la discrepancia radica en los medios que han de adoptarse para el logro de las metas propuestas de aliviar la pobreza.

En este sentido las soluciones cubren dos campos muy vastos: el área de los incentivos y garantías institucionales para la producción de bienes y servicios y el de los sentimientos de solidaridad para con el prójimo, esta última estrechamente vinculada a la primera. Precisamente, la tesis central de nuestro libro se detiene en esta segunda área al tiempo que pretende mostrar la íntima conexión con la primera. Este primer capítulo introductorio abarcará entonces tres grandes secciones: en primer término nos zambulliremos en las causas de la pobreza y la riqueza desde la perspectiva institucional. Sin una mínima comprensión de este primer aspecto resulta absolutamente imposible seguir con otros de nuestros temas y, mucho menos, llegar junto con el lector a las conclusiones que presentamos en este libro. En segundo término, aludiremos al significado de la benevolencia y al correlato que mantiene con la sociedad abierta y, por último, trataremos de mostrar cómo se conecta la libertad con la filantropía. En los capítulos siguientes a éste predominarán los ejercicios empíricos como sustento de lo que sumariamente dejamos consignado en esta introducción que es necesariamente analítica y requiere de un adecuado andamiaje conceptual para apreciar el significado del estudio descriptivo que le sigue y para tamizar y digerir las conclusiones a la luz de los elementos de juicio relevantes para este trabajo.

Causas de la riqueza

Los ingresos y salarios reales de una comunidad dependen de la estructura del capital prevalente. Dependen de la inversión *per cápita* que, a su vez, hace posible el aumento de la productividad del trabajo. Si observáramos un mapa del mundo veríamos que allí donde el capital es mayor en relación al trabajo, los ingresos resultan mayores respecto de otras regiones en donde aquella relación es menor. Como es sabido, el capital surge de una combinación eficiente entre recursos naturales y trabajo y, como también es de público conocimiento, este último factor productivo, debido a la creciente robotización y la revolución en las comunicaciones, está cada vez menos integrado por el músculo y cada vez más por la mente (el conocimiento).

Si nos imaginamos una recorrida por ese mapa podremos constatar el correlato entre volumen de capital y salarios en términos reales. Suponiendo resueltas las trabas migratorias, si un trabajador marginal de La Paz, Bolivia, se mudara a Texas en los EE.UU., obtendría un sueldo muy superior por la misma tarea. Esto no se debe a una mayor “conciencia social” del empresario texano ni de una organización sindical más agresiva con capacidad de declarar huelgas más o menos generalizadas. Se debe exclusivamente a una mayor estructura de capital, la cual ejerce una influencia decisiva sobre los salarios.

Es como si a la relación contractual entre empleador y empleado estuviera sobreimpuesto el nivel de los honorarios o el sueldo correspondientes. Como queda expresado, los salarios están determinados por la cuantía de capital. Habitualmente se piensa que un empleador con una abultada cuenta corriente negociando frente a una persona sin recursos puede decidir el in-

greso de quien es contratado. No es así. Como queda dicho, el ingreso viene predeterminado por la estructura respectiva del capital disponible. En última instancia, lo que se negocia es información pero es muy poco duradera una relación laboral basada en la escasa información del empleado (transcurre poco tiempo antes de que le llegue por una u otra vía la información de que está subvaluado).

Supongamos que se trata de un millonario que quiere pintar su casa. Pregunta cuánto es la paga por un pintor que haga la tarea. Supongamos también que la averiguación se realiza en Vancouver y le informan que el costo total asciende a cincuenta mil dólares. Si nuestro personaje, encandilado por su holgado patrimonio, decidiera pagar treinta mil, sencillamente su casa quedará sin pintar puesto que, por definición, en el mercado el trabajo se cotiza a cincuenta mil. Esa misma persona podrá pagar la mitad o la tercera parte por la misma tarea si hace la misma averiguación para una casa ubicada en Calcuta ya que en este último lugar la inversión *per cápita* es sustancialmente menor. Estas reflexiones sobre las causas de la riqueza no se circunscriben al salario monetario, se extienden al no-monetario lo cual abarca rubros que van desde la seguridad en el trabajo y la jornada laboral hasta las características de la música funcional y el menú del almuerzo.

La conexión entre el volumen de capital y el monto de los salarios puede ilustrarse a través de las siguientes etapas: primera, el administrador del nuevo capital -sea éste fruto de ahorro interno o externo- tiene *in mente* servir ese capital. Segunda, para lograr el objetivo propuesto existen dos caminos posibles: si se opera en una sociedad cerrada, obtener un privilegio (ya sea un mercado cautivo, una exención fiscal, una protección arancelaria o dádivas de naturaleza similar), de lo contrario, si se opera

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

en una sociedad abierta, competir en el mercado ofreciendo bienes y servicios que reclama el consumidor. En el primer caso, el personaje de marras, estrictamente, será un pseudoempresario que deberá estar atento a las posibilidades del favor oficial, temas que ocuparán un espacio predominante en las agendas de las reuniones de directorio en las que participa. En el segundo caso, se trata de empresarios que para mejorar sus patrimonios deben acatar los gustos y exigencias cambiantes de la gente y ese desafío ocupa todo el espacio de sus agendas. Tercera y última, en el mercado abierto para producir lo que reclaman los clientes debe contratarse trabajo, para lo cual deben ofrecerse condiciones más atractivas de las que percibe el personal que se desea incorporar.

El problema del desempleo

En relación a este último punto se hace necesaria una aclaración. Puede contraargumentarse que, en el contexto del mecanismo mencionado, estrictamente, no resultaría un incremento de ingresos si existe desempleo. Sin embargo, debe precisarse que donde operan arreglos contractuales libres y voluntarios en materia salarial no hay tal cosa como desempleo involuntario. El desempleo voluntario es irrelevante para nuestra discusión puesto que, como su nombre lo indica, se trata de personas, por ejemplo, rentistas que han decidido delegar la administración de sus recursos o simplemente descansar. También es un desempleado voluntario quien decide rechazar una oferta laboral porque estima insuficiente la remuneración ofrecida. El desempleo involuntario, en cambio, alude a las personas que no encuentran trabajo, aun adaptándose a lo que requiere el mercado y al salario que se les ofrece. Como veremos enseguida, dicho desempleo

involuntario es consecuencia de intromisiones gubernamentales en las contrataciones laborales.

Los recursos son escasos y las necesidades son ilimitadas. Si los factores de producción fueran sobreabundantes, también lo serían los bienes de consumo. El trabajo es el factor productivo por excelencia ya que no se concibe la producción de ningún bien ni la prestación de ningún servicio sin su concurso. Ahora bien, por el principio de no-contradicción, no resulta posible que una cosa sea y no sea al mismo tiempo lo que es. O es escaso o es sobrante, no es posible las dos cosas al mismo tiempo. Sin duda que esto no quiere decir que el candidato trabaje necesariamente en lo que le gusta hacer. Tendrá que adaptarse lo cual, eventualmente, puede implicar, por ejemplo, que un graduado en economía maneje un taxi. Cuando ofrecemos nuestros servicios a terceros debemos adaptarnos a lo que ellos requieren de nosotros independientemente de lo que cada uno de nosotros considere que los demás deberían necesitar.

Reiteramos que esto último puede eventualmente traducirse en que el candidato en cuestión deba lavar vidrios o lustrar zapatos a pesar de tener inclinaciones muy diferentes. Este análisis sobre la inexistencia de desempleo involuntario también significa que en lugares muy pobres los salarios podrán traducirse en un plato de sopa diario (no en todas las circunstancias el salario se contrata en dinero) pero esto nos retrotrae al tema salarial que ya hemos considerado. Ahora estamos concentrados en el tema del desempleo involuntario, el cual tiene lugar allí donde no se permiten arreglos contractuales libres como, por ejemplo, cuando se establece por ley un salario mínimo. Este salario mínimo o su equivalente en otros rubros, revela que si la sumatoria de los importes de aquellos rubros resulta en niveles que superan

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

los niveles de mercado, inexorablemente habrá sobrantes de trabajo, del mismo modo que los precios mínimos generan sobrantes de bienes. En ambos casos se produce la paradoja de que la gente necesita un servicio o un bien y, sin embargo, ese servicio o ese bien resultan invendibles *a ese precio artificial*. En las dos puntas -oferta y demanda- hay interés de contratar pero el contrato no puede llevarse a cabo porque el precio está distorsionado coactivamente.¹

Quienes legislan sobre salarios mínimos y colaterales generalmente lo hacen con las mejores intenciones pero el resultado es contrario a sus propósitos. Muchas de las llamadas “conquistas sociales” resultan en un pesado lastre para aquellos que se desea proteger. Tal vez ilustre este problema lo que sucede en los Estados Unidos. En el Este hay numerosos desocupados debido, precisamente, a legislaciones de salarios mínimos y similares. En el Oeste hay mucha gente contratada “en negro” que, en buena medida, proviene de México, mucha de la cual es analfabeta en inglés (y muchos también analfabetos en español). Asumiendo muchos riesgos, cruzan la frontera y se contratan para trabajar. A pesar de que se encuentran mucho menos capacitados que sus colegas del Este y a pesar de que encuentran restringido el mercado laboral (puesto que no todos están dispuestos a contratar en negro), a pesar de todo esto, para estas personas, no hay desempleo ya que si alguien denunciara que están trabajando bajo la marca del salario mínimo se delatarían a sí mismos y serían deportados. En verdad, sería sumamente atrac-

¹ Ejemplos de un análisis opuesto al que realizamos se encuentran en Jeremy Rifkin *The End of Work* (New York: Putnam's Sons, 1995), Viviane Forrester *El horror económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997) [1996] y Robert B. Reich *The Work of Nations* (New York: Vintage Books, 1991).

tivo que los ingresos en términos reales pudieran ser determinados por la legislación vigente pero lamentablemente el resultado es la desocupación.

En resumen, los salarios dependen exclusivamente de la estructura de capital. Si un empresario decidiera pagar salarios superiores a los de mercado tendrá una fila de gente ofrecida que no podrá incorporar y si extiende su política de pagar más de lo que indica el mercado, ya sea por las materias primas o la tasa de interés, tendrá sus días contados como empresario. Y, como ya dijimos, si decidiera pagar menos no encontrará quien se haga cargo de la tarea requerida.

Conviene también apuntar que desde la perspectiva de la producción, cuando se alude a ingresos “bajos” o “altos” no resulta relevante el salario de bolsillo sino el salario por unidad producida. Es decir, si en determinado lugar el salario de bolsillo es de 80 con un rendimiento de 1000 unidades y en otro es de 30 con un rendimiento de 10 unidades del mismo bien, resulta que en este último lugar el costo del salario por unidad producida es mayor y, por ende, es más caro producir allí, en cambio, resulta más barata (más económica) la producción en el primer caso. Y los mayores rendimientos (menores costos salariales por unidad de producción) se deben, precisamente, a estructuras de capital mayores.

Por último conviene dejar consignado que debido a la creciente robotización es posible liberar trabajo para encarar nuevas tareas cosa que hasta el momento resultaba inconcebible debido a que, precisamente, el trabajo se encontraba esterilizado en las áreas que ahora realiza la máquina. Por ello es que cada vez más las tareas laborales se concentran en el conocimiento y menos en el músculo. También es importante señalar que entre las posibilidades del futuro puede considerarse que la reducción de costos

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

que permita el referido proceso de robotización, a su vez aceleraría la facilidad de producir “tailor-made” alejándose de la producción masiva, lo cual en un contexto de cambios acelerados, podría derivar en una modificación radical de lo que hoy conocemos por empresa ya que su misión podría no mantenerse en el tiempo, situación que eventualmente haría que muchas empresas fueran unipersonales contratando con diversos socios para los diversos y cambiantes emprendimientos.² Esto último permitiría poner más en claro las falacias en torno a las llamadas “fuentes de trabajo”. De todos modos, sea esta la situación futura o esté marcada por fusiones adicionales (hasta el límite en el que los rendimientos decrecientes establecen la dimensión optima), en cualquier caso el análisis que hemos realizado del factor trabajo no cambia.

Marcos institucionales

En esta secuencia en la que estamos embarcados, debemos subrayar que para lograr tasas de capitalización crecientes se requieren marcos institucionales en los que el aparato de la fuerza se limite a garantizar los derechos de todos, para lo cual, a su vez, se requiere de una justicia independiente. Gastos públicos que cubren rubros cada vez más abultados se traducen en impuestos y endeudamientos también abultados (cuando no en distorsiones monetarias varias) lo cual obstaculiza la formación local de ca-

² Este último escenario está descripto por profesores, consultores y empresarios en el seminario llevado a cabo en MIT y patrocinado por Price Waterhouse (Massachusetts: Video CEO Thought Summit, 1996).

pital y ahuyenta los capitales estables que provienen del ahorro externo³.

Las políticas redistributivas constituyen un buen ejemplo de medidas implantadas habitualmente con la idea de aliviar las penurias de mucha gente desafortunada. Lamentablemente las intenciones no resuelven los problemas, lo relevante son los resultados que se logran. Re-distribuir ingresos significa volver a distribuir coactivamente lo que el mercado ya distribuyó voluntariamente de acuerdo a la eficiencia de cada cual para atender las necesidades de su prójimo. La redistribución pretende limar las diferencias de ingresos y patrimonios, diferencias que resultan imprescindibles para el progreso del conjunto pero muy especialmente para los marginales. Los empresarios que aciertan en los gustos y preferencias de los consumidores obtienen ganancias y los que no dan en la tecla con los reclamos de la gente, deberán absorber los quebrantos correspondientes. Las mayores ganancias mejoran los índices de capitalización lo cual, como ya hemos dicho, eleva salarios y permite que otros ingresen con mayor peso en el proceso de votación del mercado. Esa votación indica hacia dónde deben dirigirse los siempre escasos factores productivos. Quienes no son capaces de atender las directivas de la gente son sustituidos por otros que se consideren capaces de administrar aquellos recursos.

Supongamos que no se oigan estos argumentos y se sigue empeñado en las políticas redistribucionistas e igualitarias. Supongamos que la decisión fuera la de nivelar ingresos en 1000. El resultado inexorable de esta política será doble. Por un lado, nadie que sepa a ciencia cierta que lo van a expoliar por la dife-

³ Vid. Alberto Benegas Lynch (h) *Contra la corriente* (Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1992) p. 417 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

rencia producirá por encima de la línea de 1000, por tanto desaparecerán del mercado los bienes y servicios que se producían sobre la antedicha marca. Por otro lado, los que se encuentran bajo la línea de 1000 no se esforzarán en aumentar sus ingresos ya que esperarán que se los redistribuya por la diferencia, redistribución que, en última instancia, no llegará puesto que nadie producirá sobre la marca fijada para la nivelación.

Este mismo problema es el que crea el impuesto progresivo, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos proporcionales. El primero significa que la alícuota progresa a medida que progresa el objeto imponible, mientras que el segundo mantiene una alícuota fija para todos los contribuyentes (desde luego que la proporcionalidad implica que los de mayores ingresos o patrimonios se hacen cargo de un valor absoluto también mayor). Los problemas que provoca el impuesto progresivo son los siguientes: primero, distorsiona las posiciones patrimoniales relativas. Es decir, las relaciones patrimoniales entre contribuyentes de las diferentes áreas (y diferentes contribuyentes dentro de la misma área) son consecuencia de las votaciones de los consumidores en el mercado según la eficiencia de cada cual. El impuesto progresivo altera todas esas relaciones contrariando las preferencias de la gente al modificar los pesos relativos de quienes participan en el mercado, cosa que no ocurre con el impuesto proporcional. En este último caso, después de haber pasado el rastrillo impositivo lógicamente los contribuyentes se habrán empobrecido pero sus posiciones patrimoniales quedan intactas. Segundo, el impuesto progresivo tiende a ser regresivo. El cobro creciente a patrimonios crecientes hace que disminuya la capitalización lo cual repercute especialmente sobre los consumidores de menor poder adquisitivo que podrían haber visto aumentar sus ingresos si no fuera porque, en la otra punta,

el fisco bloqueó la capitalización. Tercero, el impuesto progresivo a las ganancias beneficia a los más ricos ya que los que vienen ascendiendo desde la base de la pirámide patrimonial son castigados con alícuotas crecientes de tal modo que se obstaculiza la movilidad social y se crea una especie de reducto inexpugnable en el vértice, un privilegio para quienes ya acumularon cierto patrimonio y sólo ven sus ganancias afectadas. Por último, debe subrayarse que resulta difícil progresar si se entroniza un sistema por el que se castiga más que proporcionalmente a quienes más rinden.

Se ha sostenido que la redistribución debe limitarse al punto de largada en la carrera por la vida y, luego, permitir que cada uno corra según sea su capacidad. De este modo, se continúa diciendo, todo se basará en el mérito y no en ventajas en la largada como consecuencia de haber nacido en el seno de familias pudientes.

Este razonamiento es erróneo. Si se redistribuye en el punto de largada se deberá redistribuir también en el punto de llegada ya que al final de la carrera los participantes habrán acumulado recursos precisamente para transmitírselos a sus descendientes. Si en la próxima largada nuevamente se redistribuye, nadie se esforzará durante la carrera y así sucesivamente.

La suma cero

En realidad, el redistribucionismo nace de lo que se conoce como “el dogma Montaigne”⁴ que interpreta las relaciones co-

⁴ Debido a las reflexiones de Michael Montaigne en “El provecho de uno es el perjuicio de otro”, *Ensayos* (Barcelona: Ediciones Altaya, 1994) [1588], vol. I, # 22.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

merciales como si fueran de suma cero (para utilizar esta terminología muy ilustrativa tomada de la teoría de los juegos). Esta visión imagina la riqueza como estática y, por tanto, el enriquecimiento de uno significa necesariamente el empobrecimiento del otro: la riqueza de los ricos es consecuencia de la pobreza de los pobres. Esta perspectiva está dominada por dos aspectos centrales. En primer lugar, las relaciones comerciales son imaginadas como un asalto: lo que gana uno lo pierde el otro igual que sucede en un atraco al banco, lo que gana el asaltante lo pierde el banquero. No imaginan la posibilidad de que en toda transacción libre y voluntaria ambas partes ganen y, por ende, hay un incremento neto de riqueza. Por otra parte, Montaigne, influido por la época mercantilista, centraba su atención en el lado monetario de la transacción y, por tanto, concluía que si A le vende a B un par de zapatos, el primero se enriquece a expensas del segundo porque aquel fue quien recibió el dinero. Este análisis hace caso omiso del lado real de la transacción como si el que compró los zapatos no los valorara en más que la suma de dinero que entregó a cambio. Nadie que intuya algo de contabilidad clasificaría con una mayor riqueza a quienes exhiben el rubro Caja y Bancos más abultado. Eventualmente quienes están relativamente más líquidos pueden estar quebrados. El patrimonio neto es lo que muestra el grado de riqueza. La obsesión con el lado monetario es lo que, en el sector externo, condujo también a las falacias que giran en torno a los saldos favorables y desfavorables en la balanza comercial.

En no pocos trabajos sobre estos temas se sostiene enfáticamente que el estorbo principal para el progreso material se debe a la sobrepoblación, lo cual no hace más que repetir las proyecciones malthusianas del siglo XVIII en las que se anunciaba que la población crecería en progresión geométrica mien-

tras que los alimentos lo harían en progresión aritmética. Thomas Sowell⁵ explica que si se concentrara toda la población del planeta (en aquel momento de 4.414 millones de habitantes) en el estado de Texas (de 678.623 km²) permitiría un espacio de 157 m² por persona y 628 m² por familia “tipo” de cuatro miembros, que es aproximadamente el tamaño del lote con que cuenta una familia típica norteamericana. También dice Sowell que Etiopía tiene la misma densidad poblacional que los EE.UU., que Japón tiene una densidad poblacional mucho mayor que la India y que la zona de Park Avenue en New York tiene la misma concentración poblacional que la mayor parte de los barrios más pobres del mundo. Es que se habla de “hacinamiento” en Calcuta y no en Park Avenue porque en el primer caso hay pobreza mientras que eso no ocurre en el segundo. Al fin y al cabo la tesis de la sobrepoblación también la suscribían los primeros pobladores de la colonia Plymouth aun con apenas 250.000 aborígenes en todo el territorio de lo que luego fueron los EE.UU. El problema no es el exceso de población, más bien en muchos casos es la falta de población y en todos los casos la pobreza es consecuencia de la incomprensión del significado de marcos institucionales que garanticen la vida y la propiedad asegurando de esta manera los incentivos fundamentales para la creatividad y la producción resultante.

Incomprensiones comprensibles

Es muy comprensible que mucha gente rechace buena parte de las propuestas de una sociedad abierta y el liberalismo, incluida en primer término la idea de mercado. Resulta comprensible

⁵ *The Economics and Politics of Race* (New York: Basic Books, 1979).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

porque reiteradamente se han utilizado esas etiquetas para aplicar políticas diametralmente opuestas a las concepciones éticas en las que se sustentan, comenzando con una justicia independiente y por cierto muy alejadas de la abolición de privilegios monopólicos, gastos y endeudamientos públicos reducidos y librecambio que, en lo que se refiere al monopolio de la fuerza y en esta instancia del proceso de evolución cultural, constituyen los pilares de la tradición de pensamiento liberal.

También es cierto que al recurrir a expresiones como las de que “el mercado requiere” o “el mercado necesita” aparecen antropomorfismos del tipo de “el pueblo piensa” o “la nación pretende” lo cual, en el caso del mercado, oculta la verdadera naturaleza del proceso que se basa en acuerdos entre millones de específicas personas que van configurando precios que, a su vez, conforman un sistema de información para la adecuada asignación de recursos. Como hemos mencionado antes, el mercado no es más que un proceso de votación que expresa los resultados de encuestas diarias para encaminar la producción hacia las preferencias de la gente.

Quienes no se han adentrado en el significado del mercado muchas veces consideran que no es posible dejar las transacciones al juicio de las partes, puesto que la situación sería caótica. Este razonamiento los conduce a la planificación con la idea de imponer orden y, contrariamente a sus deseos, obtienen diversos grados de desorden como consecuencia de haber interferido en el mecanismo de precios cuya misión es, precisamente, la de coordinar la producción. Así aparecen sobrantes, faltantes y distorsiones de diversa naturaleza debido a que en lugar de contar con información dispersa debida a los fragmentos de conocimiento que aportan los numerosos participantes en el mercado se cuenta con la ignorancia concentrada en un comité.

Y no es porque las computadoras de los planificadores no puedan almacenar suficiente información, es que al momento de la planificación la información no está disponible.

A nosotros nos pueden preguntar qué haremos el año que viene en tales y cuales circunstancias y podemos conjeturar una respuesta pero llegado el momento cambiaremos la decisión si las circunstancias se modifican o si nuestras percepciones sobre los mismos hechos son otras. No acertamos en la proyección de nuestros propios actos y se pretende la planificación de millones y millones de personas. Es presuntuoso proceder de esta manera cuando cada uno de nosotros ni siquiera sabe qué conocimiento tendrá dentro de cinco minutos.

Hay un estrecho correlato entre el mercado, los precios y la propiedad privada. No puede existir uno de esos elementos sin que existan los otros dos. El precio implica el uso y la disposición de lo propio (que son los atributos de la propiedad privada), es la manifestación y el resultado de la libre transacción. Si se pretende controlar precios estos se convertirán en simples números que no representarán la estructura valorativa de las partes sino que expresarán la imposición política. En la medida que se extienden estos controles, la información va desapareciendo y no habrá forma racional de asignar los escasos factores productivos. Si hay propiedad privada, hay precios y si hay precios hay mercado. Pueden variar los grados en que tengan vigencia estos elementos pero siempre están íntimamente vinculados.

La propiedad privada hace también de aliciente para el mejor cuidado y los mejores resultados de lo propio, a diferencia de la “tragedia de los comunes” que tiene lugar cuando se pretende que algo pertenece a “todos” puesto que en verdad no pertenece a nadie y, consecuentemente, el interés, el cuidado y la

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

producción respectiva adquieren características completamente distintas.

En una sociedad abierta existe una estrecha vinculación entre la institución de la propiedad privada y los resultados que se obtienen según sea el modo en que se empleen dichos recursos. Como queda consignado, en la medida en que se asignan adecuadamente se obtendrán ganancias, en la medida en que se asignen mal (siempre a criterio de consumidor) se incurrirá en pérdida. *Este sistema de premios y castigos hace de incentivo para el buen uso de los escasos factores productivos.*

Darwinismo social

En el contexto del mercado se ha dicho que opera una especie de darwinismo social en el que “el más grande se come al más pequeño”. El proceso de selección cultural es de naturaleza distinta que el proceso evolutivo que tiene lugar en el ámbito de la biología. El primero no selecciona especies sino normas y, lo que es más importante, en el primer caso el más fuerte le transmite su fortaleza al más débil vía las mayores tasas de capitalización. Esto no ocurre como una consecuencia buscada, y muchas veces ni siquiera querida, ocurre debido al efecto inexorable que produce el crecimiento en la estructura de capital según hemos explicado más arriba.

La benevolencia expresa el sentimiento de simpatía y buena voluntad hacia el prójimo. Este sentimiento puede canalizarse a través de tres modos de acción: la caridad, la beneficencia (a veces ambos agrupados como actividades filantrópicas) y el apostolado. En este contexto la caridad se concreta en la entrega de bienes materiales a aquellos que no están en condiciones de mantenerse a sí mismos ni de producir lo

suficiente para vivir decorosamente. La beneficencia también se concreta en la entrega de bienes materiales pero está dirigida a personas de las que se espera puedan producir valores suficientes, aunque al momento, por razones diversas, no estén en condiciones de hacerlo o produzcan valores que no son reembolsados suficientemente en el mercado. El apostolado por su parte, no se vincula a bienes materiales sino que se concreta en el consejo, en la explicación sobre procedimientos para hacer cosas, en resumen en el “enseñar a construir la red de pesca en lugar de regalar pescados”.

En este libro vamos a concentrar nuestra atención principalmente en las dos primeras categorías como medios tendientes a aliviar y mitigar la pobreza extrema de muchas personas. Esperamos que haya quedado suficientemente clara la conexión entre marcos institucionales que garanticen derechos, la formación de capital y los ingresos de la gente. Este es el *sine qua non* para estimular la producción y sin producción no hay ninguna posibilidad de entregar nada a nadie. Cuanto más fortalecidos resultan los antedichos marcos institucionales mayor será la posibilidad de caridad y beneficencia en el sentido antes definido.

No resulta posible promover seriamente la ayuda al necesitado si simultáneamente se boicotea el sistema que permite ampliar la producción. El proceder de esta manera revela un inaceptable doble discurso y un círculo vicioso imposible de vencer. A medida que la capitalización aumenta muchos de los que antes eran considerados marginales entran con vigor en el proceso de producción. En la medida en que aquel proceso se tiende a debilitar se revierte la situación y comienza a multiplicarse la pobreza en una barranca abajo que termina como una candela quemada en las dos puntas.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Cada medida que debilita el proceso productivo, por más insignificante que parezca, es un atentado contra los pobres. El más pequeño resquebrajamiento del sistema implica que una persona no come, que una persona no puede atender su salud o que una persona no puede educarse. Por la importancia del asunto y porque es conceptualmente previo a la consideración de la benevolencia para con los más pobres es que hemos destinado algún espacio para aludir al proceso por el que los ingresos en términos reales se elevan.

El estado benefactor

Ya nos hemos detenido a considerar los efectos del redistribucionismo, pero curiosamente esta política por la que el monopolio de la fuerza -el gobierno- se arroga la facultad de sacar recursos a algunos para entregárselos a otros se ha dado en llamar “estado benefactor”. Decimos curiosamente porque la beneficencia y la caridad sólo resultan posibles cuando se realizan con recursos propios y de modo voluntario (si es anónimo tal vez el acto tenga más mérito aún). Si una persona observa que un mendigo lisiado pide recursos en la puerta de una casa y los moradores deciden no entregarle los fondos requeridos, de ninguna manera podría considerarse un acto de caridad si el observador irrumpe en el domicilio ajeno, sustrayendo fondos de los dueños de casa y entregándoselos al mendigo. Esto evidentemente es un atraco y no un acto de caridad. Nunca podría considerarse seriamente como caritativo a ese ladrón que en nuestro relato asaltó la casa. Lo mismo sucede con el aparato de la fuerza. En una sociedad abierta el gobierno se constituye para la protección de los derechos de los gobernados y no para usar de esa misma fuerza

para volverse contra los mandantes. Frédéric Bastiat con razón ha dicho que:

La ley es la organización del derecho natural a la legítima defensa; es la sustitución de la fuerza individual por la colectiva para actuar en la esfera en la que tiene derecho: para garantizar la seguridad de la persona, la libertad y la propiedad [...] Es imposible concebir la fraternidad impuesta legalmente sin que la libertad y la justicia resulten legalmente destruidas. [...] No nos olvidemos que la ley es la fuerza y, consecuentemente, el dominio de la ley no puede legítimamente exceder el dominio legítimo de la fuerza.⁶

Pero no solamente se trata de no vulnerar principios jurídicos elementales, se trata de percatarse del enorme daño al que aquellas políticas conducen. Cuanto más se insista en aquella contradicción en términos denominada “estado benefactor”, mayor será la pobreza debido a la malasignación de recursos que necesariamente acarrea el desviar factores productivos desde las áreas que demanda la gente hacia las que se impone por la vía política, lo cual reduce la evolución de las tasas de capitalización y, por consiguiente, obstaculiza la posibilidad de elevar salarios y dificulta que los marginales participen en el mercado. Completamente distinto resulta el impacto de la genuina caridad y beneficencia puesto que al realizarse de modo voluntario y con recursos propios expresa el deseo y las inclinaciones de su titular.

⁶ “The Law”, *Selected Essays in Political Economy* (Princeton: Van Nostrand, 1964), [1850], p.52 y 64/5.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Muchas veces se piensa que se puede salir del paso con medidas de emergencia en la que los gobiernos recurren a la fuerza para distribuir fondos. Con la mira puesta en el corto plazo se considera que se pueden salvar vidas sin incurrir en el costo de la pérdida de muchas más vidas que se comprometen. Es lo mismo que ocurre cuando se implantan precios máximos a productos farmacéuticos con la idea de salvar vidas hoy sin comprender la cantidad de vidas que se comprometen debido a que el precio ahuyentará inversiones en el sector y disminuirá las que existen.

Ilustra magníficamente el perjuicio que el mal llamado “estado benefactor” significa para los más pobres lo que ha sucedido en los Estados Unidos. Y hemos elegido deliberadamente aquel país porque es el más eficiente de la Tierra y el lugar en donde más se respeta la justicia debido a su independencia de los vaivenes del poder. Para no tomar períodos más alejados que comienzan con el *New Deal* y concentrar la atención en períodos más recientes, un meduloso estudio de Michael Tanner⁷ muestra que desde que el gobierno de los EE.UU. declaró “la guerra a la pobreza” en 1965 se gastaron en ese país 5.4 billones de dólares para “combatir” la pobreza hasta 1996. El resultado de esa guerra y de los respectivos combates que insumió la cantidad referida de recursos -monto verdaderamente impresionante por cierto- es que hay más gente bajo la línea de pobreza sobre el total de la población que la que había al comenzar “la contienda”⁸. Para apreciar la cantidad astronómica de recursos que significan los 5.4 billones de dólares consumidos por el gobierno

⁷ *The End of Welfare: Fighting Poverty in the Civil Society* (Washington D.C.: Cato Institute, 1996)

⁸ *Opus cit.* cap. 3.

en esta pelea tan mal concebida, señala el autor que con esa cantidad se podrían comprar los activos netos de las 500 empresas “top” según la revista *Fortune* y toda la tierra destinada a la producción agrícola en los EE.UU. Y ya que estamos hablando de guerras, el mismo autor muestra que los 5.4 billones de dólares representan el 70 por ciento de la totalidad de los gastos que demandó el extenso período de la segunda guerra mundial. Como si esto fuera poco, el estudio de referencia revela que al comenzar este “programa” en 1965, 70 centavos de cada dólar llegaban a los destinatarios y el gobierno retenía 30 y, en la actualidad, las cifras se revirtieron: sólo 30 centavos de cada dólar llegan al destinatario y 70 se quedan en el camino, es decir, en las agencias gubernamentales y en los bolsillos de los burócratas⁹. Y tengamos en cuenta nuevamente que estamos hablando del país más eficiente de la tierra... imaginemos lo que queda para el resto.

En prácticamente todos los países se observa un gasto público creciente debido principalmente a las erogaciones que demanda el “estado benefactor” y, sin embargo, los problemas de la pobreza no parecen disminuir. Sin perjuicio de la quiebra *de facto* de la llamada seguridad social basada en absurdos esquemas financieros, es conveniente a esta altura hacer un alto en el camino y mirar el conjunto de estos gastos desde otros ángulos y no empecinarse en la archiconocida receta de simplemente reclamar más recursos del bolsillo de la gente con el pretexto de resolver los problemas de la gente, transferencias que, como hemos indicado, terminan perjudicando a todos, incluso a los receptores que, al comprometerse la producción, ven mermar sus ingresos.

⁹ *Op. cit.* p. 136.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

La combinación del nacionalismo y el “estado benefactor” condujo a una creciente participación del gasto público en la renta nacional para financiar contiendas bélicas y gastos sociales crecientes. William Bartley muestra cómo la primera guerra mundial se venía gestando en el mundo intelectual (principalmente en Alemania) mucho antes de 1914¹⁰, lo cual, junto con la herencia bismarckiana hizo que creciera el estatismo. Gordon Tullock en un interesante trabajo¹¹ incluye cuadros de gran interés de los que se deduce que, por ejemplo, el promedio anual del gasto estatal como porcentaje del producto bruto en los Estados Unidos y el Reino Unido desde fines del siglo XVIII hasta principios del XX se mantuvo en el orden del 4%, lo cual se revirtió fuertemente como consecuencia de los antes mencionados nacionalismos que siempre desembocan en conflictos de diversa magnitud y gastos para montar inmensos aparatos de “seguridad social”.

Situación de los más pobres

En este libro no pretendemos señalar caminos para salir del enjambre producido por el “estado benefactor”. Esto ya se ha realizado en repetidas ocasiones en los que se encara de muy diversos modos las políticas posibles de transición y también caminos que la acotan¹². Este libro pretende poner de manifiesto los gra-

¹⁰ *Unfathomed Knowledge, Unmeasured Wealth* (Lasalle, ILL: Open Court, 1990) p. 278 y ss.

¹¹ “Government Growth”, *Taiwan Journal of Political Economy*, vol. II, 1991.

¹² Para citar el último que ha llegado a nuestras manos, el de Robert W. McGee en *The Moral Case to Abolish Social Security* (New York: The Dumont Institute for Public Policy, 1997), trabajo en el que el autor se

ves inconvenientes que genera aquella política para los más pobres, en el contexto de las explicaciones necesarias sobre los incentivos que produce la sociedad abierta y la correlación entre la libertad y la mayor ayuda posible al prójimo que se encuentra sin ingresos o con ingresos sumamente reducidos.

Resulta claro que si el estado le saca la totalidad de sus recursos a los contribuyentes no habrá posibilidad alguna de que estos ayuden con fondos a nadie. Ahora bien, sin llegar a este extremo, cuanto más recursos le saque el gobierno a la gente, menores disponibilidades tendrá para obras caritativas y de beneficencia. Además de apoderarse de cuantiosas sumas, si los gobiernos se arrogan la función de “caridad” (y, dicho sea de paso, también destinan una porción substancial del presupuesto público para publicitar dichas tareas) los gobernados terminan creyendo que en verdad es función estatal socorrer a los más necesitados.

Esta secuencia no sólo degrada y pervierte el sentido de la caridad en el más puro sentido orwelliano, sino que las personas tienden a abandonar sus inclinaciones naturales hacia los problemas ajenos y, por tanto, se despreocupan del asunto. Aparecen esgrimiendo una doble argumentación, por un lado, con razón, sostienen que ya bastante dinero les arranca el gobierno y naturalmente debe asignársele prioridades a lo que queda y, por otro, de tanta propaganda, terminan convencidos que no es de su incumbencia el padecimiento ajeno. Sin duda que, *a pesar de todo* lo señalado, hay personas que no abdican ni delegan sus

opone al gradualismo por las mismas razones morales que hubiera invocado cuando “en las épocas de la esclavitud se sostenía que el sistema no debía eliminarse súbitamente porque harían quebrar a muchos productores de algodón en el sur”.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

preocupaciones respecto de la suerte ajena, pero lo que aquí dejamos consignado no debe subestimarse puesto que compromete severamente la ayuda a los más necesitados.

La idea de la caridad también se degrada al manosearla en campañas políticas en las que se tolera que se recurra permanentemente al plural afirmando que “tenemos” que ayudar a los pobres y “nos comprometemos” a entregarles tales y cuales cosas. Este lenguaje impropio pasa por alto por lo menos dos cosas. En primer término, que especialmente la caridad requiere del singular, es decir, el autopreguntarse qué es lo que uno concretamente está haciendo en lugar de vociferar con un plural que sirve para ocultar la propia conducta y diluir responsabilidades. En segundo lugar, no tiene sentido “comprometer” recursos ajenos. Es muy fácil asegurar por la fuerza el aporte de los fondos que provienen de otros bolsillos, pero es una irresponsabilidad manifiesta el proceder de esta manera.

También la antedicha propaganda estatal afecta severamente a los destinatarios de los fondos. Una parte minoritaria, aun sin rechazar los recursos que se les entrega, se desmoraliza por el hecho de saber que son detraídos coactivamente de los bolsillos de otros. Por otra parte, el sentido de dignidad y la molestia por los entrometimientos gubernamentales queda reflejada en la afirmación de una india peruana que recoge el diario *La Nación* de Buenos Aires: “No quiero que me den una mano, sólo quiero que me saquen las manos de encima”.¹³

Por el contrario, la mayoría se va tornando activista y termina por *demandar* fondos de los bolsillos ajenos. Esta exigencia es captada por demagogos que incorporan el redistribucio-

¹³ Enero 8 de 1997, p. 8.

nismo como parte de textos constitucionales, códigos y legislaciones diversas con lo cual se consagra un nuevo “derecho”.

Resulta de gran importancia percatarse que estas demandas son *pseudoderechos* opuestas a las más elementales normas jurídicas de una sociedad libre. Si una persona percibe en carácter de remuneración mil pesos, el resto de la gente tiene la obligación universal de respetarle esa asignación. Pero si la misma persona declara que tiene derecho a percibir dos mil aún ganando mil y, en consecuencia, el gobierno le otorgara semejante “derecho”, esto significaría que otra persona tendría la obligación de entregarle la diferencia, lo cual, claro está, afectaría el derecho de esa otra persona. Por esto es que se denomina un pseudoderecho: al otorgarse necesariamente lesiona derechos de otros. Por esto es que los llamados derechos a una vivienda digna, a una educación adecuada, a una alimentación balanceada, etc. etc., son pseudoderechos que afectan la seguridad jurídica, el sentido de justicia (“dar a cada uno lo suyo” según la célebre definición de Ulpiano) y, como hemos explicado con anterioridad, perjudica en última instancia a los más pobres.

Experiencias en libertad

Es muy interesante estudiar las formidables experiencias de lo ocurrido allí donde el monopolio de la fuerza se limitó al cumplimiento de sus funciones específicas de proteger el derecho de todos y básicamente se abstuvo de incursionar en aventuras demagógicas. Resultan especialmente interesantes los casos de las *friendly societies* y las asociaciones de *mutual aid* en Inglate-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

rra¹⁴, las *fraternal societies* en los Estados Unidos¹⁵ y, en la Argentina, los montepíos, las sociedades de socorros mutuos, las cofradías, las sociedades de beneficencia y el mutualismo entre inmigrantes¹⁶.

Estas asociaciones privadas y voluntarias establecieron sistemas de seguros, de atención a huérfanos, a viudas, a enfermos, otorgaban becas para estudios, atendían a discapacitados, implantaron formas de pensiones a miembros y también se ocupaban de no-miembros menesterosos. Tareas realizadas con gran esmero que muchas veces demandaban grandes sacrificios como cuando se enfrentaba una epidemia. Los documentos de la época revelan resultados notablemente exitosos y, en todos los casos, existía una estrecha y personalizada relación entre el donante y el donatario lo cual no sólo establecía lazos de amistad y gratitud sino que permitía los necesarios seguimientos de cada caso (todo lo cual está naturalmente ausente cuando interviene el aparato de la fuerza).

Frente a esta conmovedora y muy gratificante evidencia en algún caso se ha insistido en la posibilidad de que, además, “sería útil la intervención gubernamental como un complemento” pero debemos insistir muy enfáticamente que *en la medida en que el estado intervenga en esta área, en esa medida, se estará comprometiendo la situación de los más pobres. Cada peso que coactivamente detrae el gobierno de la gente implica*

¹⁴ Vid. C.G. Hanson “Mutual Aid Before the Welfare State”, *The Long Debate on Poverty* (Londres: The Institute of Economic Affairs, 1974).

¹⁵ Vid. D.T. Betio “Mutual Aid Before Social Welfare: The Case of American Fraternal Societies”, *Critical Review*, vol. 4, # 4, otoño de 1990.

¹⁶ Vid. E.R. Coni *Buenos Aires caritativo y previsor* (Buenos Aires: Editorial Spinelli, 1918) trabajo en el que el autor extiende sus consideraciones al interior del país.

un retroceso para los más necesitados. Las reflexiones que hemos formulado al comienzo sobre el significado de las instituciones de una sociedad abierta y su estrecha conexión con la caridad y la beneficencia nos permite advertir con el énfasis necesario sobre las amenazas que afectan en grado sumo a personas que padecen dolor y angustia, argumentos que no pueden ni deben ser tomados con liviandad y con razonamientos superficiales y frívolos puesto que esta banalidad puede incluso costar la vida de muchas personas.

Es por eso de gran trascendencia el haberse detenido en las consideraciones que hemos efectuado al comienzo puesto que, entre otras cosas, no hay posibilidad de caridad si no hay producción y para que la producción sea máxima deben dejarse de lado políticas que la debilitan y la estorban. Esta conexión resulta muy relevante para la comprensión del tema que estamos tratando. Por otra parte, como ha dicho Michael Novak, una comunidad que se pretenda sustentar exclusivamente en la caridad no puede subsistir¹⁷. No es mera coincidencia que en aquel lugar en donde relativamente existe un mayor grado de libertad como es el caso de los Estados Unidos, también sea el lugar en donde la actividad filantrópica sea la más intensa en valores absolutos y en relación con la población. Tampoco es una coincidencia fortuita que en la cárcel de la Cuba castrista, donde todo lo monopoliza el estado represor, se desconozca el significado de la filantropía.

¹⁷ *The Spirit of Democratic Capitalism* (New York: Simon & Schuster, 1982), cap. IV, sección tercera sugestivamente titulada “La virtud del interés personal” en la que el autor adhiere a la idea de que todos los actos, ya tengan un objetivo sublime o ruin, proceden del interés personal del sujeto actuante, de allí la relevancia del proceso de incentivos individuales.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En realidad el daño provocado por los Bismarck y los Beveridge ha calado muy hondo y han sido muy graves y perdurables las consecuencias de pretender la obtención de beneficios a través del uso de la fuerza. Y conviene precisar que cuando se discuten estos temas muchas veces se dice -no sin cierto dejo socarrón- que “no es posible dejarlo todo en manos del mercado” sin percibir que “el mercado” somos todos y si no se deja en nuestras manos tamaña empresa, no se ve con claridad en manos de quién podrá estar. No queda nadie fuera del mercado como no sean las personas en estado de miseria total las que no están en condiciones de ayudar y a las que, precisamente, en primer término, están dirigidas las medidas que maximizan la capitalización.

Benevolencia y malassignación

Hemos concluido que el cambio forzado en el destino de los recursos desde las áreas preferidas por la gente hacia las preferidas por las acciones políticas implican malassignación de factores productivos y, consecuentemente, consumo de capital y menores salarios. A esta conclusión debemos ahora acoplar el concepto referido a los fuertes incentivos para incrementar la producción por parte de aquellos que disponen libremente del fruto de su trabajo. Como hemos dicho, cualquiera sea el destino que el titular decida darle a sus ingresos, este destino constituye el estímulo y el premio por atender los requerimientos de los demás en el mercado. De más está decir que esta posición no es irrevocable, el empresario la deberá convalidar todos los días. Cualquier descuido o negligencia la pagará con una merma en su patrimonio. Es indistinto cuál sea el destino que le asigne a sus ingresos,

podrá ser la adquisición de una casa, de un auto, la educación de sus hijos, un tapado de piel para su mujer o la filantropía, en todos los casos la libre disposición proporciona satisfacción a su titular. Pero si los destinos son decididos compulsivamente por la autoridad gubernamental el estímulo se desvanece junto con el incentivo a producir. *No resulta lo mismo que el propietario decida destinar cien pesos para obras filantrópicas a que el gobierno se apodere de cien pesos con la idea de ayudar a los pobres.* El primer caso entra dentro de los estímulos aludidos, en cambio la señal que se transmite en el segundo caso es la de un castigo o des-estímulo. Más aún, esta segunda política tiene incluso un efecto más devastador que un atraco. Un asalto es generalmente visto como una situación de excepción, en cambio la “ayuda estatal” tiene el efecto de un atraco institucionalizado lo cual mueve los incentivos en una dirección opuesta a la deseada.

Muchas veces da la impresión de que los aparatos políticos necesitan de la pobreza como justificativo para las estructuras burocráticas que alimentan a los políticos y como *leitmotiv* de sus campañas electorales. Da la impresión de que si se barrierá con la pobreza la demagogia se queda sin piso y sin poder justificar su existencia. Por esto es que en no pocos casos se utiliza la pobreza *-se usa a los pobres-* y por eso es que en esos ámbitos no se demuestra verdadero interés por resolver el problema.

En otro orden de cosas, se ha preguntado por qué es que sobrevino la intervención gubernamental si la filantropía del sector privado era tan amplia, eficiente y generosa. En este mismo sentido también cabe preguntarse por qué es que se hace el mal si los diez mandamientos están anclados en sólidos principios morales o por qué es que se abandonan los principios del orden y la disciplina monetaria basados en que “los procesos inflacionarios controlados reactivan la economía”. La respuesta a

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

todos estos interrogantes debe buscarse en el terreno intelectual: son las ideas y las concepciones que se consideran idóneas las que influyen decisivamente en los cambios de opinión. Si la idea A se abandona y se defiende la B, naturalmente será esta última la que prevalecerá independientemente de que explique o no los nexos causales subyacentes a la realidad. A estos efectos, lo relevante es lo que la opinión dominante considera que es pertinente para sus propósitos aunque éstos no se logren con la receta adoptada.

La influencia de las ideas se conecta también con el uso de las palabras. En el contexto de este trabajo, resulta de interés subrayar que por la fuerza no se puede ser solidario. Para sentirse copartícipe de las angustias y los problemas que afligen severamente al prójimo debido a los ingresos miserables que percibe, se requiere de la gestión voluntaria realizada con recursos propios. No constituye un acto solidario el que, a punta de pistola, el gobierno reúna fondos con la intención de socorrer a los más necesitados. Un acto solidario no es un acto compulsivo. El sentimiento de solidaridad no es fruto de la violencia sino que nace espontáneamente por la compasión y el deseo de ayudar al prójimo y de consubstanciarse con sus desvelos y mala fortuna.

Propaganda política

Además de los múltiples problemas que crean las políticas del “estado benefactor” a las que nos hemos referido en este capítulo, cabe apuntar que si se analiza separadamente cada área en la que irrumpen estas políticas, se comprueba la acumulación de efectos negativos no sólo de carácter general sino que se multiplican los problemas en el área específica de que se trate. Se han publicado numerosos trabajos que atestiguan esta conclusión,

por ejemplo, entre muchas otras, las consecuencias nocivas que tales políticas producen sobre los negros en Estados Unidos¹⁸, sobre la institución de la familia¹⁹, sobre la salud²⁰ y sobre la educación²¹. No es nuestra intención volver a repetir este análisis sino la de contrarrestar la abrumadora y persistente difusión de la malsana idea de que la ayuda a los más necesitados debe resolverse recurriendo a la fuerza para sacarles a unos lo que les pertenece para entregárselos a otros, como si esto pudiera lograr los propósitos de aliviar la pobreza y como si la acción voluntaria resultara inoperante. Muchas veces cuando se discuten estos temas da la impresión de que quien patrocina la “ayuda” compulsiva es el único ser que tiene sentimientos nobles (aunque no ofrece sus recursos personales para aliviar los dolores del prójimo) y que el resto es por naturaleza reticente e indiferente respecto de las miserias ajenas.

Precisamente, el sentido de este libro es el de contrarrestar aquella propaganda política que ha dejado secuelas indelebles en el espíritu de muchas personas bien intencionadas y que hace aparecer como si fuera función del gobierno la de atender a los pobres. En las páginas que siguen incluimos testimonios de muy variadas fuentes que apuntan a refrendar nuestro argumento res-

¹⁸ Walter Williams *State Against Blacks* (New York: McGraw Hill, 1978).

¹⁹ J. Carig Peery “The Family: Federal Policy and Private Alternatives”, *The American Family and the State* (San Francisco CA: Pacific Research Institute, 1986)

²⁰ M. Palyi *Compulsory Medical Care and the Welfare State* (New York: International Medical Association, 1980).

²¹ A. Benegas Lynch (h) “Education in an Open Society” *An Austrian in France - An Autrichien en France. Festschrift in honour of Jacques Garello - Essais rédigés en l'honneur de Jacques Garello* (Torino: La Rosa Editore, 1997), Kurt Leube, Angelo M. Petroni y James Sadowsky, eds.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

pecto de la notable trama de incentivos, coordinación de información, creatividad y eficiencia de la sociedad libre, de una envergadura tal que maximiza las oportunidades de todos y abre las compuertas para ayudar de muy diversas maneras a los más necesitados en el contexto del respeto irrestricto a los derechos y a los diversos proyectos de vida de las personas y, simultáneamente, pone de manifiesto las amenazas y los graves perjuicios que genera el “estado benefactor”, especialmente para aquellos que se dice que se desea respaldar.

La adopción de los postulados de una sociedad abierta no sólo permite satisfacer necesidades del mejor modo posible sino que facilita el proceso evolutivo para que se pongan de manifiesto las cambiantes concepciones de la gente.

SINTESIS DEL CAPITULO PRIMERO

Los graves problemas por los que atraviesan los más necesitados se pueden mitigar o, si acaso, resolver a través de dos caminos. El primero consiste en el establecimiento de marcos institucionales que estimulen al máximo el crecimiento del capital y, el segundo, se canaliza a través de la benevolencia que, a estos efectos, se concreta en la beneficencia y la caridad.

Todas las políticas que tiendan a debilitar la producción afectan los salarios de la gente y, al mismo tiempo, se reducen las posibilidades filantrópicas.

En los Estados Unidos, el país más eficiente y más respetuoso de la justicia en la tierra, se gastaron billones de dólares en combatir la pobreza. Con la cifra gastada en los últimos 30 años se podrían adquirir los activos netos de las 500 empresas más importantes y toda la tierra dedicada a la agricultura en los Estados Unidos. El resultado de tamaña erogación es que la cantidad de personas bajo la línea de pobreza en relación a la población total aumentó y que de cada dólar gastado sólo 30 centavos llegó a los destinatarios y los 70 restantes fueron a parar a los bolsillos de la burocracia.

En cambio, si se analiza la actividad caritativa privada antes de que irrumpiera aquella contradicción en términos conocida como “estado benefactor”, se observan las notables tareas realizadas y los muchos objetivos logrados.

CAPITULO II

CARIDAD Y BENEFICENCIA EN EL SIGLO PASADO

La apatía moral es competencia del individuo, aunque se multiplique por cien mil y adquiera forma de decreto.

Norbert Bilbeny

La adopción de las instituciones de una sociedad abierta, establecidas principalmente a inspiración de Juan Bautista Alberdi en la Constitución de 1853 (con las reformas posteriores de 1860), permitió que la Argentina se convirtiera en uno de los países de mayor progreso hasta que las ideas fascistas de la década del treinta, acentuadas a partir de mediados de la década siguiente, revirtieron la situación convirtiéndose en un país atrasado y decadente. En su época de oro, la Argentina exhibía salarios en términos reales superiores a los de Suiza, Alemania y Francia y, desde luego, muy por arriba de los de Italia y España. La población se duplicaba cada diez años: los inmigrantes venían a “hacerse la América” a pesar de las dificultades en los transportes. En el centenario, las exportaciones argentinas equivalían a las de Canadá y Australia y la tasa de crecimiento industrial era la segunda del mundo. Incluso historiadores que no simpatizaban con el liberalismo, como Alejandro Bunge y Carlos Díaz Alejandro, dejan consignado el notable progreso

argentino²². Tantas eran las asociaciones privadas de filantropía dedicadas a las más diversas necesidades -de las cuales sólo mostraremos algunos ejemplos resumidos en este capítulo- que en algunos casos la generosidad se prestaba al abuso. Así, por ejemplo, José Antonio Wilde nos muestra que había familias enteras de inmigrantes que venían a estas tierras al solo efecto de sacar partida de instituciones benéficas para luego volver a sus países de origen y disfrutar de lo recibido en concepto de caridad:

Todos sabemos que pocos años atrás entre los inmigrantes venían personas que no tenían más oficio, y que, después de mendigar (a veces familias enteras), por más o menos tiempo, se volvían a su país a gozar el fruto de su lucrativa ocupación.²³

Previamente a la formación del estado nacional, pero con mucho mayor despliegue a partir de la primera mitad del siglo XIX, las entidades privadas sin fines de lucro y con propósitos de bien público cumplieron un papel destacado en la ayuda a los más necesitados.

En los períodos previos al establecimiento de la Argentina como nación, la Iglesia Católica actuó trasladando los conceptos

²² *Una nueva Argentina* (Madrid: Hyspamérica, 1984) [1940] y *Ensayos sobre la historia económica argentina* (Buenos Aires: Amorrortu, 1983) [1970] respectivamente.

²³ *Buenos Aires desde setenta años atrás* (Buenos Aires: W. M. Jackson, 1944) [1881], Wilde registra específicamente el caso del Asilo de Mendigos establecido en 1858 por el Convento de Recoletos que recibía cuantiosas donaciones.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

y las prácticas del ejercicio de la caridad en el viejo continente europeo.

Una vez en América, fueron particularmente las órdenes religiosas, apoyadas por los monarcas españoles, quienes levantaron conventos, parroquias, asilos, colegios y universidades y otra serie de instituciones como las cofradías, que nucleaban a los miembros más destacados de la sociedad colonial. Así, durante todo el período pre-independentista, las primeras actividades de carácter filantrópico estuvieron profundamente marcadas por las actividades religiosas y se organizaron en torno a su égida.

Durante casi tres siglos, la colonización española conformaría un modelo de asistencia asentado en tres pilares fundamentales:

1. el estado colonial, que supervisaba las cuestiones sanitarias;
2. la Orden de los Bethlemitas (clero regular);
3. la Hermandad de la Santa Caridad.

La Hermandad de la Santa Caridad fue fundada en 1727 por don Juan Alonso González, para enterrar a los muertos luego de una epidemia, siendo entonces autorizada por el Obispo y el Gobernador. Alonso González era un vecino que aportó fondos personales para su fundación y quien luego, en 1734, tomó los hábitos. Hacia 1741, la Hermandad tuvo problemas con los párrocos de la ciudad que le iniciaron un pleito, “porque disminuían sus ganancias con las inhumaciones gratuitas que realizaban”. El Obispo, entonces, suspendió el permiso de entierro a la Hermandad.

Según Passanante²⁴, la Hermandad era de “composición mixta, formada por notables y religiosos que dependían del obispado (administraba el Hospital de Mujeres, la Casa de Huérfanas y la Casa de Niños Expósitos)”. La Hermandad tenía bastante independencia de la jerarquía eclesiástica católica aunque aceptara al Obispo como autoridad.

Pero fueron los jesuitas a través de la Compañía de Jesús, quienes hasta su expulsión, estuvieron a la vanguardia de las iniciativas benéficas. Sus afanes civilizatorios y el espíritu particularmente emprendedor de algunos de sus miembros, marcaron el origen histórico de las organizaciones voluntarias en Argentina. Aunque décadas más tarde el estado “expropiaría” muchas de esas obras de beneficencia, la impronta religiosa dejaría su fuerte signo en el “sector”.

Algunos autores²⁵ identifican como la primera asociación sin fines de lucro creada en la Argentina a la Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán. Esta fue fundada por el Obispo Trejo y Sanabria, y tal era su vehemencia que lo hizo dos veces: por acto entre vivos a través de su donación del 19 de enero de 1613 y por disposición de última voluntad, según lo expresa su testamento del 14 de diciembre de 1614. Los fondos para dicha universidad destinados por Trejo provenían de “sus tierras, dineros, plata labrada, libros, esclavos y heredades”. Esta fue la primera universidad en las tierras de la Compañía de Jesús

²⁴ María Inés Passanante *Pobreza y acción social en la historia argentina - de la beneficencia a la seguridad social* (Buenos Aires: Ed. Humanitas, 1987) p. 10.

²⁵ Aldo Armando Cocca *Las Fundaciones. Del derecho de la antigüedad al actual derecho internacional. Historia y legislación en la República Argentina* (Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1981) p. 37.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

y la piedra basal del despliegue de sus obras benéficas, particularmente en el ámbito educativo y cultural.

Además de los fondos provenientes de la Iglesia directamente o a través del Cabildo, las distintas órdenes procuraban recaudar fondos de la sociedad local a través de distintos procedimientos. En relación con los padres Bethlemitas, por ejemplo, señala Coll²⁶ que “los religiosos de esta orden fundaron otros hospitales merced a la caridad privada, con dineros que recogían frailes limosneros y gracias a dos legados importantes”.

Este modelo de beneficencia se fue extendiendo progresivamente. Las distintas congregaciones eran las receptoras de los impulsos caritativos de religiosos (laicos o no) quienes donaban sus pertenencias en vida, o bien dejaban sus legados, para la creación de alguna entidad civil, la que se establecía bajo el patronato de alguna de ellas. Las donaciones, legados y mayorazgos, los patronatos y las capellanías fueron los instrumentos de circulación y transmisión de la riqueza, parte de la cual se destinaba a la creación y desarrollo de obras educativas y sanitarias. Es decir que si bien tanto la innovación religiosa como su propia institucionalización servía de mediación para iniciativas de carácter caritativo, no siempre fue la jerarquía eclesiástica la que ejerció directamente dichas funciones.

Estas primeras “asociaciones voluntarias” mezclaron lo público y lo privado, lo confesional con lo civil, la provisión de servicios con la explotación y el control social. Fueron el instrumento primordial de la intervención social del estado colonial.

²⁶ Jorge Coll, cit. por Andrés Thompson “Beneficencia, filantropía y justicia social” *Público y privado* (Buenos Aires: Unicef-Losada, 1995) p. 23.

Las primeras manifestaciones de benevolencia privada

La historia de la previsión, es decir, la actividad de los individuos para proveerse de bienes en el período de baja productividad (etapa pasiva de la vida) muestra experiencias muy ricas en la Argentina. La previsión privada en la Argentina, al igual que la ayuda al prójimo, fue monopolizada por el estado a partir de mediados del presente siglo. En este tipo de instituciones se reflejó un claro desplazamiento de la actividad privada, voluntaria y espontánea, por el accionar coactivo del estado.

La historia de las instituciones revela:

La primera forma de protección social en la América hispánica, organizada sobre la base de la solidaridad de los grupos sociales, corresponde a los fines mutualistas y benéficos de las cofradías, gremios y hermandades. Estas asociaciones, propagadas en España a partir del siglo XII entre todos los sectores gremiales, reprodujeron en la sociedad colonial antiguas prácticas de asistencia y ayuda mutua. La cofradía, el gremio y la hermandad de socorro son tres instituciones definidas y con caracteres propios.

Estas instituciones de previsión social presentan dos aspectos que es necesario distinguir: 1) como entidades mutuales cumplieron fines de previsión tendientes a proporcionar a los afiliados beneficios de asistencia médica, ayuda económica, gastos de entierro y funerales; 2) como entidades benéficas desarrollaron una amplia labor de asistencia social consistente en: distribución de limosnas entre los pobres, establecimiento de hospitales para atender gratuitamente personas sin recursos, y fundación de asilos y colegios de huérfanos.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En el primer aspecto, el derecho a los beneficios se basaba en el pago de una cotización personal que importa el principal elemento técnico de la previsión mutualista independiente de la tutela del Estado. En cuanto a las demás obras, constituyen el antecedente de la beneficencia pública en América organizada por entidades privadas de carácter social.²⁷

Al respecto cabe agregar que en la época no existía ninguna previsión estatal, hasta los indios tenían sus propias instituciones llamadas cajas de comunidades en las cuales mediante los recursos provenientes del trabajo colectivo se cubrían los riesgos de enfermedad, invalidez y muerte. Existía además entre los indios un pacto de solidaridad tácito pues los sectores activos garantizaban con el producto de su trabajo las obligaciones de viudas, pobres e incapacitados.²⁸

Por último, existían también los montepíos al cual se considera como una forma histórica del mutualismo y primer antecedente del seguro de supervivencia en las colonias hispanoamericanas. Los montepíos se definen como “instituciones que tienen fondos, cajas o depósitos de dinero formados con descuentos hechos a los empleados para auxiliarlos en su vejez o enfermedad, pensionar a sus viudas o huérfanos. Esta institución de tipo individualista fue desapareciendo paulatinamente al estructurarse los regímenes jubilatorios y de previsión. Algunos autores del siglo pasado, como Ramón Videla, especialista en derecho administrativo, basaban las ventajas del régimen de

²⁷ Ricardo R. Moles *Historia de la previsión social en Hispanoamérica* (Buenos Aires: Ediciones De Palma, 1962) p. 57.

²⁸ Alberto Benegas Lynch (h) y Martín Krause *Proyectos para una sociedad abierta* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993) p. 50.

montepío sobre el jubilariorio en 1896 en que no recarga al Estado con aportes.”²⁹

Antes de la sanción de la Constitución y aún siendo la Argentina un país fragmentario, sin haber experimentado los beneficios del comercio y el progreso, los individuos ya realizaban los primeros antecedentes de obras de ayuda al prójimo independientes de la acción compulsiva del estado.

Esta actitud espontánea, crecería exponencialmente a partir del crecimiento económico generado por la Constitución Nacional de 1853.

El período post-independencia

El período que va desde la independencia hasta fines del siglo XIX es, quizás el más rico en la historia argentina en materia de generación y desarrollo de entidades benéficas. A partir de 1810, pero mucho más a partir de 1823, el gobierno comenzó a realizar intentos por intervenir de manera más decidida en los problemas sociales procurando retirar la atención a los mismos de las manos exclusivas de las órdenes religiosas, aunque sin asumir directamente el control sino delegándolo a una variedad de figuras jurídicas de carácter civil y privado.

El primer intento fue llevado a cabo por el Directorio de 1815. A través de un proyecto aprobado por el Cabildo, quita de las manos de los padres Bethlemitas el manejo de los hospitales y los transfiere a unas Juntas Civiles creadas en su reemplazo, de ahora en más encargadas de su administración y régimen. Los

²⁹ Ricardo Piccirilli, Francisco Rowray, Leoncio Gianello *Diccionario histórico argentino*, Ediciones Históricas Argentinas, Buenos Aires, tomo V, p. 295.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

padres mencionados “quedan por ahora en calidad de meros sirvientes del hospital” (artículo 9º del decreto del director Alvarez, firmado también por su secretario Gregorio Tagle, 11/09/1815).

Luego Rivadavia, siendo primer ministro del gobierno de Martín Rodríguez, iría mucho más a fondo en el impulso al proceso de secularización del Estado. En 1822 el gobierno sancionaba la Ley de Reforma del Clero mediante la cual se abolía el fuero personal eclesiástico y los diezmos, se disponía la supresión de las Casas Regulares Bethlemitas, se confiscaban todos los inmuebles y muebles, los que pasaban a manos del estado, y se obligaba a los prelados de las comunidades religiosas a rendir cuentas al gobierno sobre la administración de los bienes y las rentas comunitarias. En el mismo año también se suprime la Hermandad de la Santa Caridad, con lo que se termina de desmontar el esquema institucional religioso de la asistencia social de la época colonial.

En reemplazo de ello, Rivadavia, ahora presidente, crea la Sociedad de Beneficencia en 1823 como modelo original de entidad privada creada por el estado para cumplir funciones públicas.

En nuestra historia se encuentra desde muy temprano una suerte de “beneficencia compulsiva” que se originara, como se dijera, en épocas coloniales, y se trata de la creación por parte del Estado, y con fondos fiscales, de instituciones de “caridad”. Esto no debería considerarse como beneficencia, ya que se trataba de fondos obtenidos compulsivamente y no entregados en forma voluntaria; en términos modernos vendría a ser como dejar en manos de ciertos individuos, o “concesionar”, la atención a los más necesitados.

El origen de la Sociedad de Beneficencia tiene también que ver con el papel asignado a la mujer en la época. La Socie-

dad tenía como objetivos “la perfección de la moral, el cultivo del espíritu del bello sexo, y la dedicación del mismo a lo que se llama industria, y que resulta de la combinación y el ejercicio de aquellas cualidades” (*Acta de instalación de la Sociedad de Beneficencia*, discurso pronunciado por Rivadavia³⁰).

Rivadavia le encargó a Mariquita Sánchez de Thompson que se ocupara de la selección de trece damas que conformarían la primera comisión de la Sociedad de Beneficencia. Frente a su declinación para asumir el cargo de presidenta, Rivadavia “supo atraerse otra dama linajuda, de aristocracia de sangre, familiar y comunicativa, doña Mercedes Lasala y Riglos, a quien le asistía derecho a escudo y en cuyos salones se mantenía la etiqueta tradicional de los grandes tiempos de la colonia”³¹.

Como mencionáramos anteriormente su origen está claramente identificado con un impulso estatal para relevar en las tareas de beneficencia a la Iglesia Católica y a otras órdenes religiosas. Una vez puesta en marcha, sus propios miembros se ocuparon de bregar cada vez con mayor ahínco por la autonomía del estado, aunque sin renunciar al apoyo financiero oficial y, aún más, exigiéndole al estado el deber de apoyarla.

Durante sus primeros años de existencia la Sociedad de Beneficencia ejerció el monopolio total de las actividades de beneficencia. La época rosista significaría el congelamiento de sus actividades, entre 1838 y 1852, bajo el argumento de la escasez de recursos para financiarlas. Rosas invocó sin éxito que la caridad privada reemplazara al financiamiento estatal en los hos-

³⁰ Carlos Correa Luna *Historia de la Sociedad de Beneficencia* (Buenos Aires: Sociedad de Beneficencia de la Capital, 1923) p. 15.

³¹ Alberto Meyer Arana “La beneficencia en la ciudad de Buenos Aires”, en Censo General de la Ciudad de Buenos Aires, tomo III, Buenos Aires, 1910.

pitales. Este es el caso del Hospital de Hombres a cargo de la Sociedad Filantrópica que también sucumbió por falta de fondos y otros medios de subsistencia³². La Sociedad Filantrópica, constituida por caballeros, fue creada por un decreto de 1828 con la finalidad de administrar las cárceles y los hospitales. Dejó de funcionar en 1835.

Después de la Constitución de 1853

La atención de los más necesitados en la Argentina posterior a la sanción de la Constitución de 1853 estuvo a cargo de instituciones públicas y privadas.

La oferta pública de servicios de salud y educación eran marcadamente insuficientes para un país que crecía a un ritmo superior al que crecían las instituciones públicas de servicios sociales.

Además, en tiempos de la organización nacional, luego de décadas de anarquía, luchas intestinas y de un gobierno totalitario las prioridades del gobierno estaban lejos de la atención de servicios sanitarios.

Es de recordar que la Argentina de mediados del siglo XIX era un país prácticamente devastado en términos de infraestructura no sólo sanitaria sino económica. Durante los primeros cincuenta años del siglo pasado el país se vio envuelto en las guerras por la independencia y fratricidas. El territorio efectivamente ocupado y en el cual gobernaba la ley argentina era relativamente escaso en relación con el territorio actual. La mayor parte del territorio estaba bajo ocupación del indio. Argentina era un país pobre, de baja productividad donde estaba todo por hacer.

³² Jorge Coll, *op. cit.*, p. 38.

La política de “paz y administración” de los últimos cincuenta años del siglo, aunque con contradicciones y dificultades, abrió las puertas a un ritmo de crecimiento económico pocas veces visto en la historia de la humanidad.

El gobierno concentró esfuerzos en la atención de los pobres a través de establecimientos propios y, fundamentalmente, mediante la delegación de la administración de centros sanitarios y educativos en la Sociedad de Beneficencia.

La Sociedad de Beneficencia era una institución pública en cuanto a su constitución y buena parte de su financiamiento y privada en cuanto al esfuerzo voluntario de sus integrantes.

Reinstalada por decreto oficial en 1852, la historia de la Sociedad comienza a ser más controvertida en función de la iniciativa estatal de asumir el control político de la educación. Aunque se le quitan ciertas atribuciones en el campo educativo sería recién en 1876, con la creación del Consejo General de Escuelas, que las escuelas de niñas de la Sociedad pasarían a manos del estado. La Sociedad de Beneficencia perdía así una de sus misiones fundamentales, “la dirección e inspección de escuelas de niñas”, quedando restringida su acción a la tarea hospitalaria y asistencial.

A fines de 1855 establece una casa correccional de mujeres. En 1871 la Sociedad funda el Asilo de Huérfanos debido a los estragos que causó la epidemia de la fiebre amarilla en Buenos Aires. En 1873 inaugura el Asilo de Pobreza y del Trabajo del Buen Pastor destinado a la instrucción y mejora de las huérfanas indigentes de más de doce años. Los recursos fueron obtenidos de suscripciones, rifas y campañas llevadas a cabo por las damas de la Sociedad.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Para establecerlo -decían las damas de la comisión fundadora, señoras De Sacriste, Elortondo, Lavalle y Castro- apelamos al auxilio del público, recolectando donativos en la ciudad y en varios pueblos de campaña, levantando suscripciones, organizando rifas, y consiguiendo así algunos fondos aumentados por el producto de una función teatral. Todo ello dio muy cerca de 450.000 pesos moneda corriente, de los cuales 230.000 se invirtieron en refaccionar una casa alquilada en Almagro, y en adquirir -agregan las señoras- sesenta camas completas, cincuenta y tres mesas de noche, cuatro grandes mesas de comedor, ocho bancos, sillas, ropas, calzado, loza, cubiertos, lámparas de kerosene, cocina económica, y batería suficiente para ciento cincuenta personas, máquinas de lavar, de coser y otros objetos.³³

El 19 de abril de 1875 se instala el Hospital de Niños, que luego en el año 1896 fuera trasladado y ampliado en el terreno que ocupa actualmente (hoy Hospital Dr. Ricardo Gutiérrez), luego una escuela para ciegos en el Asilo de Huérfanos y gracias a las donaciones de Videla Dorna y Drysdale, se inaugura el Hospital de Mujeres, llamado Hospital Rivadavia. En 1888 organizan el primer curso para recaudar fondos para el Hospital de Niños.

El fortalecimiento del régimen municipal, particularmente en el campo educativo, llevó finalmente a que la contraloría oficial de la Sociedad de Beneficencia se traslade al campo del gobierno nacional pasando en 1880 a depender del Consejo Nacional de Higiene. Ello genera nuevamente reacciones de la Sociedad de Beneficencia, la que mediante la realización de una cam-

³³ Correa Luna, *op. cit.*, p. 205.

paña de opinión pública logra que se anule dicha disposición, llegando su presidenta a entrevistarse con el presidente de la Nación, Juárez Celman, tras lo cual su órgano de competencia sería el Ministerio del Interior.

Desde 1880 hasta mediados del siglo XX, la Sociedad de Beneficencia continuará desarrollando una vasta obra, tratando de ubicarse siempre de manera ventajosa en relación con el financiamiento estatal pero controlando privadamente el destino de los fondos. Durante esos años, su temor por el apoyo oficial se verá incrementado en la medida en que se produce un inusitado crecimiento asociativo filantrópico que comienza a competir con ella.

A pesar del financiamiento estatal, la Sociedad de Beneficencia contó con el apoyo de donaciones privadas, legados, y organizó actividades de recaudación de fondos. Aunque el aporte privado fue, en términos relativos, inferior al público, no por ello puede decirse que fuera escaso. Incluso en algunos casos (1907, 1911), los primeros fueron mayores que los segundos. Cabe señalar la dificultad en la estimación de los aportes privados, debido a que las donaciones privadas contempladas en el presupuesto de la Sociedad se referían solamente a las realizadas en efectivo. Según diversas fuentes, la Sociedad de Beneficencia recibió también importantes tierras, campos y otros inmuebles de manos privadas.

Los aportes privados se canalizaron a través de distintas formas. Por una parte, las familias tradicionales a partir de legados o donaciones que contribuyen a diversas obras de la sociedad, generalmente entregando su aporte con un propósito específico (el equipamiento de un hospital, la construcción de un asilo, etc.). Como ejemplo de esto Passanante señala “[...]Gath Y Chaves Ltda. remitió desde el año 1927 vales y víveres para re-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

partir entre los pobres que socorre la Sociedad; Harrods Ltda. hace la misma donación. La sociedad anónima de la confitería El Aguila, en 1934 donó un golf miniatura para el Asilo de huérfanos y la librería católica Noel entrega una biblioteca movable con 230 volúmenes con destino al Instituto de la Maternidad...”³⁴

Afirma Passanante que existen registros de donaciones de honorarios efectuadas por hombres de destacada actuación pública y política. Cabe citar como ejemplo el caso de Leandro N. Alem, quien donó sus dietas de diputado en 1879; Lucio V. López, quien hace lo mismo en 1880; el presidente Juárez Celman en 1884; Hipólito Yrigoyen de 1884 a 1902 dona su sueldo de profesor normal y entre 1916 y 1922 sus emolumentos presidenciales.

Los legados y donaciones

La obra desarrollada por la Sociedad fue llevada a cabo gracias a aportes realizados por entidades públicas (gobierno nacional y municipal) y mediante los legados y donaciones de los particulares. Estas últimas a pesar que en muchos casos se hacían debido a la inexistencia de herederos o bien por el simple hecho de “figurar” como benefactor de la sociedad, lo cierto es que se trataba de actos voluntarios llevados a cabo por particulares.

María Inés Passanante, en su trabajo citado anteriormente, comenta una serie de donativos que puestos en términos de los precios publicados de los inmuebles muestra que se trata de donaciones de un alto grado de significación.

³⁴ María Inés Passanante, *op. cit.*, p. 25.

Por ejemplo, en el año 1895, los hijos del Sr. Juan Anchorena donaron 3.000 pesos moneda nacional para el Asilo Marítimo y la Casa de Huérfanas, el Sr. Mariano Unzué, otro tanto para el Fondo de Pobres, los Sres. Pascual y Angel Roverano, colaboraron con 2.000 pesos para el Asilo Marítimo, la Sra. Felisa Ocampo de Carabassa donó 1.000 pesos, el Nuevo Banco Italiano contribuyó con la misma cantidad. El diario *La Nación* recaudó 3.550 pesos para el Hospital de Niños, un concierto benéfico dejó un saldo de 1.604 pesos y el Sr. Llames legó 1.000 pesos para el Hospital y la Casa de Expósitos.

El diario *La Prensa* del 2 de Julio de 1895 publicó el siguiente aviso: “Casas se venden, 4, 2 juntas y 2 separadas, chicas de 6.500 a 8.000 pesos; dan buena renta, informes Cuyo 1509”. El 10 de julio de 1895, otro aviso de *La Prensa* decía: “Casa nueva vendo en 9.500 pesos. Larrea entre Charcas y Paraguay.”

“Es decir, que si tomamos como marco de referencia estos precios podríamos inferir que el valor promedio de las donaciones representa tentativamente un tercio del valor de una casa de acuerdo con la tasación de la época.”³⁵.

Passanante continúa citando “En 1874, el Sr. José D. de Bedoya legó 20.000 pesos, en 1877 el Sr. Manuel Beltrán, 25.000 pesos, en 1878 Toribio Pereyra 20.000 pesos, en 1882, Matías Irigoyen la misma suma... y la lista continúa. Todos ellos podrían haber adquirido una “Casa regia se vende por 20.000 pesos con once habitaciones a todo lujo, 10 x 68 varas, construcción nueva, sólida y moderna con todas las comodidades y lujo inmejorable” (según reza *La Prensa*, 2 de Julio de 1895).

³⁵ María Inés Passanante; *op. cit.* p. 16

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Además de estas donaciones hubo legados importantísimos:

“- Federico Garridós en 1907, lega importantes inmuebles; un campo situado en el partido de Cañuelas (Bs. As), otro llamado ‘La Argentina’ en el partido de San Vicente (Bs. As.), otro en Chascomús, otro en Lobos, otro en Moreno, 2/3 partes de los muebles y alhajas y 2/3 del dinero en efectivo. La mitad con destino al Hospital de Mujeres y la otra a la Institución sin cargo”.

“- La Sra. Isabel Balestra Espíndola, en 1920 deja varias fincas y un terreno en la Capital y fondos en varios bancos por valor aproximado de 400.000 pesos para costear la construcción de una asilo de ancianas.”

“- Elena Oliver de Pereda, en 1930, dona 1.000.000 de pesos para que se construya un asilo que deberá llevar el nombre de su esposo, Eduardo Pereda y el suyo.”³⁶

Las campañas de recaudación de fondos fueron de lo más novedosas: obras de teatro y conciertos a beneficio, campañas de recolección, loterías, donaciones empresarias e incluso la instalación de alcancías de hierro en los tranvías y coches de ferrocarriles que circulan por Buenos Aires.³⁷

Merecen un párrafo aparte el caso de donaciones provenientes de instituciones sociales privadas de distinto tipo, entre

³⁶ María Inés Passanante; *op. cit.* p. 25

³⁷ El 14 de abril de 1892, el diario *La Prensa* publicó que “se ha indicado a la Sociedad de Beneficencia la conveniencia de invitar a las empresas de *tranways* y de algunos ferrocarriles que llegan y entran a la Capital a instalar en los coches alcancías de hierro con el fin de recibir las donaciones con que se quisiera ayudar al fondo no siempre suficiente con que aquella dignísima asociación sostiene tantos y tan útiles establecimientos de caridad”. María Inés Passanante, *op. cit.* p. 28.

las cuales sobresalen el Jockey Club y el Museo Social Argentino, el Consejo Nacional de Mujeres, la Liga Social Argentina y la Cruz Roja Argentina.

Con el crecimiento del país y el aumento de la riqueza, la Sociedad comienza a incrementar sus actividades basándose en las donaciones voluntarias de los ciudadanos. Se hace tangible el correlato entre libertad, progreso y caridad. El marco desregulado que vivía el país permitía el florecimiento de actividades productivas, lo cual a su turno originaba donaciones privadas de enorme importancia. Algunos ejemplos que Correa Luna cita en su libro conviene rememorarlos.

- “Contemporáneamente, para aliviar los males de las inundaciones del Uruguay y de San Juan, lo mismo que para socorrer a los inmigrantes sin recursos, o a las familias arruinadas en la catástrofe ferroviaria de Bancalari, o a los infelices indios de la Tierra del Fuego, la Sociedad desarrolló, con ayuda de la prensa, ingeniosas campañas filantrópicas que produjeron inmejorables resultados” (p. 220).
- Comenta Correa Luna³⁸: “Fue el primero, para la cura de pequeños convalecientes, el famoso Sanatorio Marítimo de Mar del Plata, que planeado en enero de 1893 por los doctores Antonio Arraga, del Hospital de Niños, y su colega Juan M. Bosch, de la Casa de Expósitos, llegó a inaugurarse el 14 de septiembre con 49 asilados, siendo lo más original de su primitiva historia, que ni los 18.000 pesos de la adquisición del edificio, ni los muchos más empleados en agrandarlo y mantenerlo, salieron del peculio oficial, sino, íntegramente, de cuantiosos donativos particulares hechos a la institución con tal objeto. En 1896, en 1901 y en 1904, gracias a la generosi-

³⁸ *Op. cit.*, p. 222.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

dad de los señores Roverano, Ernesto Tornquist y señora Ana K. de Fahy, no sólo aumentó considerablemente la extensión territorial del sanatorio, sino su superficie cubierta, hasta superar el cuádruplo, cuando menos, de la antigua capacidad. Por último, el transporte de enfermos, gratuitamente efectuado entre Buenos Aires y el balneario, por la empresa Ferro-Carril del Sud, contribuye no poco, desde hace treinta años, al feliz funcionamiento de este Asilo, verdadero lugar de salvación para la infancia desamparada y enfermiza”.

- “En 1891 la Sociedad inicia los consultorios externos en el Hospital Rivadavia con servicios de maternidad, ginecología, cirugía general, clínica médica, piel y sífilis, oftalmología, otorrinolaringología, odontología y vacunas. El sistema es extendido a los demás hospitales” (222).
- “En 1904, un grupo de admiradores del malogrado doctor Francisco Ayerza enriquecía el Hospital con el pabellón de su nombre. Teníase ya, también recientemente edificado, un pabellón para diftéricos; y en breve, con el legado de la señora Isabel Millán y las donaciones de la señora Hortensia Aguirre de Leloir y del señor y señora de Balcarce, levantáronse dos más, uno para enfermos de tiña y otro para escarlatinosos” (p. 247).
- “En 1907, gracias al noble desprendimiento de la señorita Victoria Aguirre y a la ayuda del Jockey Club, consiguióse levantar en la Casa de Expósitos el grandioso pabellón ‘Carlos Pellegrini’ con capacidad de 96 cunas y 48 camas. Poco antes, los herederos de las señoras Juana Areco de Viera y Eloísa Frías de Martínez de Hoz dotaron de modernas incubadoras a la casa” (p. 254).
- “Dos meses después, por donación de los hermanos Manuel J., Héctor, César, Luis y Clara Cobo de Anchorena, la Socie-

dad inauguraba en el Hospital Rivadavia el magnífico pabellón que lleva el nombre de aquella familia” (p. 255).

- “Finalmente, el pabellón Concepción Orgeira de San Martín, antes de terminar ese año [1908], aumentaba con 65 camas la capacidad del Hospital de Niños; y, sin contar otras conquistas menores, con donativos de las señoras Dolores Pizarro de Olivera, Isabel Eguren Guerrico y Laura Atucha de los Santos, y señores Alejandro y Ricardo Cernadas, se daba comienzo a la construcción de los denominados ‘Mercedes de Lasala y Riglos’ y ‘Estanislada Cossio de Gutiérrez’.” (p. 256)
- “Al altruismo de don Federico Garrigós, de don Juan Ravenna, de don Enrique Martínez y de su esposa, doña Josefa Sáez, debe el establecimiento sus primeras y notables instalaciones [Hospital Nacional de Alienadas en General Rodríguez]. Más tarde, en 1921, la señorita Victoria Aguirre, ejemplar benefactora de necesitados, dotó al Hospital López y Planes de la única Maternidad para tuberculosas existente en el país.” (p. 262)
- “En 1916, gracias al desprendimiento del ingeniero don Rómulo Otamendi, se logra instalar en pleno campo, en el hermoso ‘Asilo Estela Matilde Otamendi’, situado en el pueblo de San Fernando, alrededor de 200 niñas de 3 a 7 años de edad, facilitándose con ello, y en inmejorables condiciones, la ardua cuestión de alojar en viviendas higiénicas, y fuera del radio urbano, a los pequeños expósitos, después del período de la crianza” (p. 273).
- “[...] la señora María Unzué de Alvear donó, en la provincia de Buenos Aires, cerca de la Estación Don Torcuato, 716 hectáreas de magníficas tierras, y la suma de 500.000 pesos

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

para las construcciones indispensables en una colonia agrícola-modelo-” (p. 275).

- “Al año siguiente, un nuevo legado, esta vez de la señora de Stewart, permite inaugurar en el Asilo General Martín Rodríguez, el pabellón María Pérez de Arroyo.” (p. 276.)
- “Con el legado de doña Cornelia Pizarro, cuya liquidación excedió de 580.000 pesos, fue erigido el ‘Instituto José María Pizarro y Monje’ para la enseñanza y adiestramiento de 250 niños huérfanos [...]” (p. 281).

Estas experiencias (algunas citadas textualmente) no agotan la invaluable tarea de la entidad pero resultan ilustrativas para esclarecer el papel de la caridad privada en una economía de mercado.

La Sociedad de Beneficencia, si bien había tenido un origen mandatorio, en forma creciente se había desarrollado como una entidad de alto contenido propiamente benéfico. El libre mercado creaba prosperidad y ésta hacía posible la caridad. En 1948 todos sus activos pasaron a manos del Estado y luego de la Fundación Eva Perón.

No obstante, la Sociedad de Beneficencia no era un ejemplo puro de beneficencia privada, y al ser creada por el Estado y siendo parcialmente financiada por éste, todas sus buenas obras de auténtica caridad antes mencionadas quedaban sujetas a la voluntad política.

La labor educativa de la Sociedad consistió en la inauguración y sostenimiento de 98 escuelas que, por disposición de la ley de Educación Común de 1876 fueron transferidas al Consejo General de Escuelas.

Desde 1875 se inicia una nueva etapa en la vida de la Sociedad de Beneficencia: “[...]desde 1875 se llevarían a cabo grandes realizaciones, su obra alcanzaría dimensiones insospechadas y la magnitud de los legados y donaciones superarían todos los cálculos. Dicha expansión es coherente con el progreso general del país, su organización política y su crecimiento social...”³⁹

Hacia 1878 con la importante donación de ochocientos mil pesos de la Sra. Julia Sáenz Rozas de Roseti se construyó el Hospital y Consultorio Oftalmológico conocido hoy como el Hospital Santa Lucía.

Las obras se suceden una tras otra. En 1893 se crea el Hospital y Asilo Marítimo (Mar del Plata), en 1901 el Asilo General Martín Rodríguez en la localidad de Mercedes, en 1912 el Asilo Saturnino Unzué (Mar del Plata), en 1916 el Hospital Vicente López y Planes en Gral. Rodríguez (Buenos Aires) y en el mismo año crea el Asilo Estela Matilde Otamendi.

La Sociedad de Beneficencia se había transformado en una poderosa institución que recibía subsidios, legados y donaciones tanto públicas como privadas.

Mucho se ha escrito y dicho sobre las damas de la Sociedad. Han sido ridiculizadas y denostadas por su posición económica y social. Sin embargo, cabe destacar que lo importante, cualquiera hubiera sido su intención real, es que han dedicado parte de su tiempo y esfuerzo en una actividad voluntaria no remunerada.

Sociedad Conferencias de San Vicente de Paul

³⁹ María Inés Passanante, *op. cit.*, p. 11.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

La benevolencia que, como hemos visto en el primer capítulo, se traduce en beneficencia, caridad o apostolado, puede clasificarse en tres sectores principales: la “asistencia” pública, la asistencia mixta y la asistencia privada, la cual incluye a las obras de neto corte religioso como la Sociedad Conferencias San Vicente de Paul.

La obra de San Vicente de Paul nació en Francia en 1617 debido a la preocupación de acompañar a la ayuda material de un mensaje espiritual religioso. Los sucesos de la revolución francesa amenazaron fuertemente con la desaparición de las “cofradías” como se las llamaba, sin embargo en 1833, la obra resurge bajo el título de Conferencias con la que se conoce en la actualidad.

En nuestro país la primera “conferencia de señoras” se creó en la Ciudad de Córdoba el 8 de diciembre de 1864. Poco a poco se fueron instalando conferencias en casi todas las provincias. En 1868 se fundó en Rosario, en 1871 en Villa Dolores, Córdoba, en 1872 Villa Gral. Mitre, Córdoba, 1874 en Corrientes y en ciudad de Córdoba, 1875 en Salta, 1876 y 1877 dos en la ciudad de Santa Fe, 1878 en La Rioja, 1879 Mendoza, 1881 San Fernando, 1885 Corrientes, 1885 Ciudad de San Juan, 1886 Catamarca, 1887 La Rioja, 1887 San Juan, 1888 Concepción, Pcia. de San Juan y en 1889 se fundan 18 Conferencias en la capital.

Las conferencias consistían en grupos de mujeres que, guiadas por un sentimiento religioso católico, emprendían acciones tendientes a “ayudar y evangelizar”. De esa manera fundaron y mantuvieron, asilos, escuelas, hogares, etc.

La obra de estas señoras puede dividirse de acuerdo a las edades de sus beneficiarios, es decir la obra dedicada a la niñez, a la juventud, a la edad adulta y a la ancianidad además de los

establecimientos para sostenimiento de la pobreza, los hospitales y los consultorios.

Algunos hechos de la obra dedicada a la niñez son los siguientes. En el año 1882 surge el primer Asilo Maternal cuya fundación y mantenimiento corresponde a la Conferencia de la Inmaculada Concepción de la ciudad de Córdoba destinado a niños de ambos sexos, la que posteriormente se transformó en escuela primaria.

En 1894 se funda en la Capital Federal un Colegio de Niñas con enseñanza primaria completa y en 1899 un Asilo Infantil (diurno para que los padres puedan concurrir al trabajo) para niños de dos a seis años. Una de las obras más importantes fue fundada en el año 1899 en el barrio de Villa Devoto y se trató del Asilo San Vicente de Paul “destinado a alojar niñas con carácter de internas, a quienes se les suministra instrucción primaria completa, cursos de economía doméstica, de lencería, cocina, lavado, planchado, música, bordado y artes de adorno. Actualmente se halla incorporado a la Escuela Profesional de Mujeres Nro. 7 Paula Albarracín de Sarmiento.”⁴⁰

En 1901 se fundan en la Ciudad de Córdoba dos escuelas primarias dependientes de la Conferencia de Nuestra Señora del Valle y de la Conferencia San Ignacio de Loyola de dicha ciudad. En 1906 la acción benéfica llega hasta Tucumán fundando un Asilo Maternal para madres que trabajan fuera del hogar.

La actividad de la “Conferencia” ingresa en un período muy fructífero ampliando su radio de acción hacia todo el país fundando asilos maternos, dispensarios, hogares, talleres, y

⁴⁰ Sociedad Conferencias de San Vicente de Paul República Argentina. *Folleto Institucional*, Buenos Aires, Conf. Señoras de San Vicente de Paul, 1940. p. 25

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

escuelas primarias para niños. Las sucesivas fundaciones son las siguientes en Lomas de Zamora, Bs. As. (1909), Corrientes (1909), Rosario (1910), Mar del Plata (1910), Río Cuarto, Córdoba (1911), Paraná (1913), Catamarca (1914), Tucumán (1916), Quilmes - Bs. As. (1918), Santiago del Estero (1920), Dpto. de Belgrano - Santiago del Estero (1920), Tucumán (1923), Mendoza (1924), Goya - Corrientes (1925), Córdoba (1926), Catamarca (1926), Capital Federal (1927), Mar del Plata (1927), Madariaga - Bs. As. (1928), Tigre - Bs. As. (1928), Lanús - Bs. As. (1929), Mendoza (1930), Santa Fe (1935), Goya - Corrientes (1937), San Juan (1938), Capital Federal (1939), Lomas de Zamora - Bs. As. (1940) y Corrientes (1940).⁴¹

Hacia 1940 la obra Vicentina de Señoras tiene en el territorio argentino un total de 43 establecimientos consagrados a la niñez que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Escuelas	25
Asilos	8
Casas Cunas	3
Dispensarios infantiles	2
Gota de leche	3
Comedor infantil	1
Casa del Canillita	1

La obra dedicada a la juventud entre 1894 y 1940 incluye un total de 24 establecimientos principalmente once talleres, un liceo de señoritas, una escuela normal, tres escuelas profesionales, una escuela comercial, dos institutos de economía domés-

⁴¹ Sociedad Conferencias..., *op. cit.*, p. 27-33

tica, una escuela agrícola y un pensionado de jóvenes. Estos establecimientos están diseminados por todo el país.

La intención de estos establecimientos era brindar una formación profesional con vocación cristiana a la vez de otorgar una ayuda material como asilo y alimentación.

En cuanto a la atención de la edad adulta la obra puede resumirse, hacia 1940, en 23 establecimientos. Cinco pensionados, dos colonias obreras, seis casas huertas, seis granjas Vicentinas, una cocina para obreros, y tres casas con habitaciones alquiladas.

Los pensionados eran edificios con una veintena de habitaciones amuebladas, baños, cocina, salas y bibliotecas, destinados a hospedar a trabajadores de bajos recursos. Las colonias y barrios obreros eran un conjunto de casitas (92 la colonia Nueva Pompeya y 12 el Barrio para Obreros de Salta) de dos y tres habitaciones, cocina y baño que se alquilaban a precios módicos para familias con hijos. A su vez las casas-huertas fueron inauguradas en el año 1925 en el barrio de Mataderos y consistían en casas independientes con terreno apto para labrar la tierra. Al beneficiado se le suministraba la casa, herramientas para el cultivo, semillas, etc. La misma obra se realizó en la Ciudad de San Juan en 1925. La Cocina para obreros era un restaurante con menú fijo y económico (costaba el valor de cuatro viajes en tranvía).

La actividad desarrollada para ayudar a los ancianos se concentró principalmente en la fundación y mantenimiento de hogares, asilos y casitas para ancianos que hacia 1940 alcanzaban los 41 establecimientos en todo el país.

En cuanto a la atención específica de la pobreza, las señoras de la Conferencia fundan en 1897 el Asilo San Vicente de Paul en La Rioja, en 1890 el Asilo de Mendigos en Mendoza, en

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

1891 Casa de Pobres “Adelaida Zabala de Ayerza” en la Capital Federal, en 1896 el Asilo San Vicente de Paul en la ciudad de Bragado para albergar a familias enteras en estado de pobreza.

En el mismo año en la Capital Federal fundan la Casa de Pobres San José para acoger viudas con hijos pequeños.

La obra continúa en Flores, Salta, con la fundación de cuatro casitas para pobres en 1898, el Hogar Asilo San Ignacio de Loyola en 1901, una casa de pobres en Capital Federal en 1902, un asilo en Tucumán en 1903, el Asilo Luis Olivera en Buenos Aires en 1904, la Casa de Pobres de Nicolás de Bari en 1907, Asilo de Pobres de Adrogué en 1908; la Casa de Pobres en Lomas de Zamora en 1909, la Casa de Pobres en Cruz del Eje Córdoba en 1911, el Asilo de Viudas “Tránsito C. de Allende” en Córdoba en 1912 y en ese mismo año un asilo de viudas en la Capital Federal y muchos ejemplos más.

La fundación de asilos y casas de pobres continúa expandiéndose por todo el país hasta llegar en 1940 a un total de cuarenta establecimientos a contar ocho en la Capital Federal, seis en Buenos Aires, seis en San Juan, cinco en Salta, cinco en Corrientes, cuatro en Córdoba, dos en La Rioja, y uno en Tucumán, Santa Fe, Mendoza y Catamarca.

Con el mismo ímpetu que las obras mencionadas hasta el momento la Sociedad Conferencias de San Vicente de Paul desarrolla una prolífera actividad en materia de atención a la salud de la población, siempre con un hondo contenido de vocación evangélica.

Funda y mantiene 58 establecimientos sanitarios a saber: doce hospitales, veintiún consultorios médicos, un consultorio oftalmológico, un consultorio odontológico, nueve farmacias, un dispensario, ocho botiquines, un lazareto para enfermos del “mal

de Hansen”, un “platos de sopa”, una “mesa de pobres”, un comedor infantil y un comedor gratuito.

Es destacable los lugares y en las fechas en que fundan estos establecimientos, por ejemplo el Hospital San Vicente de Paul en la Rioja en 1881 con seis consultorios y una farmacia, y otros hospitales tales como el de Córdoba en 1891, Catamarca 1896, Corrientes 1896, Chilecito - La Rioja 1898, Mendoza 1899, Morón - Bs. As. 1909 y Salta en el año 1911, entre otros.

En resumen, la actividad de la Conferencia en todo el país totaliza en el año 1940, 207 establecimientos entre los que encontramos 32 colegios y escuelas, 4 “platos de sopa”, 56 casas de pobres, 5 casas de viudas, 40 casas de ancianos, 3 asilos de mendigos, 12 hospitales, 20 consultorios, 7 farmacias, 2 dispensarios, 1 sala de primeros auxilios, 8 botiquines, 1 lazareto, 3 casas cuna, 3 “gotas de leche”, 7 talleres, 1 barrio obrero, 1 casa del canillita y 1 correccional.

En cuanto a la distribución geográfica de estos establecimientos encontramos 38 en la Capital Federal, 28 en Pcia. de Buenos Aires, 20 en Córdoba, 4 en Santa Fe, 14 en Salta, 15 en Corrientes, 8 en Tucumán, 16 en Catamarca, 7 en Mendoza, 8 en San Juan, 26 en Entre Ríos, 17 en La Rioja, 3 en Santiago del Estero, 2 en Jujuy y 1 en Misiones.

Es de destacar que al igual que la Sociedad de Beneficencia la financiación es mixta, es decir que proviene de subsidios del gobierno y de donaciones y suscripciones privadas, además del producto de los eventos periódicos que realizaban. Pero a diferencia con dicha Sociedad de Beneficencia, la fundación es privada, no provino de ningún decreto y tampoco tenía una función asignada por legislación alguna.

Los socorros mutuos

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Las entidades de socorros mutuos eran asociaciones espontáneas entre individuos afines con el objetivo de brindarse protección y ayuda recíproca en ciertas y determinadas circunstancias.

Específicamente no eran entidades de beneficencia hacia terceros. Estas actividades caritativas o benéficas eran ejercidas sólo por algunas sociedades de socorros mutuos y de acuerdo a lo estipulado por el respectivo estatuto.

Las entidades de socorros mutuos eran además de espontáneas, voluntarias, libres, ni siquiera reglamentadas por ninguna ley ni controladas por un ente de contralor oficial.⁴²

Se constituyeron sobre la base de la afinidad política, la nacionalidad, la profesión, las creencias religiosas, etc. No existen precursores intelectuales de estas formas de asociación.

Según Passanante,

Los iniciadores de la mutualidad en la Argentina fueron en realidad los inmigrantes. Los datos censales muestran que la aparición de las sociedades de socorros mutuos coincidió con la llegada de los extranjeros. El desarrollo de entidades de ayuda mutua sobre la base de las colectividades extranjeras respondió a la necesidad de asociación de los inmigrantes con miras a la ayuda mutua y la defensa.

La fundación de sociedades de socorros mutuos respondió también a la necesidad de defensa y seguridad: en la segunda mitad del siglo XIX no había en Argentina una infraestructura de establecimientos asistenciales adecuados para absorber la demanda de una población creciente. Esta forma de cobertura de riesgos a partir de las

⁴² Vid. Alberto Benegas Lynch (h) *El juicio crítico como progreso* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1996) p. 642 y ss.

nacionalidades fue típica de la Argentina. En otros países de inmigración, no ocurrió lo mismo porque el desarrollo de la seguridad social fue anterior a la llegada de los extranjeros (por ejemplo, en Australia y Nueva Zelanda).⁴³

Las sociedades de socorros mutuos tenían funciones de previsión para sus miembros. Quienes se asociaban libre y voluntariamente a una sociedad de socorros mutuos lo hacían buscando su propia seguridad en casos de enfermedad o invalidez. El objetivo altruista de una sociedad de socorros mutuos es por lo general secundario, aunque por las obras desarrolladas no menos trascendente.

El Dr. Emilio Coni sostiene que

La mutualidad se ocupa especialmente de los seguros contra los enfermos y contra la invalidez por enfermedad crónica o por vejez; de los seguros contra accidentes de trabajo y sobre la vida. En todos los casos, el capital que aporta el socio a la institución mediante cuotas periódicas, no goza de un interés material, en efectivo, porque todas las utilidades líquidas pasan al fondo de reserva de la misma institución. [...] Pueden clasificarse las sociedades de socorros mutuos como “sociedades de seguro contra las enfermedades”, porque por lo común aquel que se afilia a una sociedad de socorros mutuos, sea ésta de mucha o poca importancia, lo hace con el decidido propósito de asegurarse, durante un período de tiempo no superior a un

⁴³ María Inés Passanante, *op. cit.* p. 67

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

máximo fijado, contra los perjuicios que le puede irrogar una enfermedad.⁴⁴

Un análisis de los estatutos permite visualizar los fines de estas sociedades: crear un fondo común destinado a socorrer a los socios en los casos de enfermedad o de las consecuencias de ésta, para brindarle medios de vida en la ancianidad, constituir cajas de ahorros y seguros mutuos, seguros de desempleo en algunos casos, sostener los gastos de fallecimiento, orfandad, viudez, e incluso celebrar los aniversarios patrios o las fiestas religiosas de las colectividades.

Por ejemplo los estatutos de la Sociedad Bienhechora Cosmopolita de Socorros para Enfermos en sus estatutos de 1903 sostenía:

Art. 1: El objeto de esta institución de socorros denominada Sociedad Bienhechora, es: a) poner a salvo a las familias de los gastos exagerados que ocasionan las enfermedades, facilitándoles mediante una módica mensualidad, la asistencia de médicos, medicinas, parteras, dentistas; y flebotomos que precisen; b) Ayudarles en sus gastos con un subsidio pecuniario mientras permanezcan enfermos; c) En caso de defunción costearles el entierro; d) Proporcionarles el gran servicio del mejor establecimiento de baños de la capital, en baños medicinales, de vapor, turco-romano, duchas, etc. que su médico prescriba; e) Facilitar los diagnósticos o confirmarlos por medio de análi-

⁴⁴ Emilio R. Coni *Higiene Social, Asistencia Social y Previsión. Buenos Aires, caritativo y previsor 1918*. (Buenos Aires: Edit. Spinelli, 1918) p. 547-48.

sis químico ó bacteriológico para lo cual cuenta con químicos notables.⁴⁵

Dichos estatutos se referían también a los importes de las cuotas que deberán abonar los afiliados, las formas de pago, los derechos y deberes de los abonados, los exámenes sanitarios de ingreso, las condiciones para acceder a los beneficios, etc.

Es interesante notar, en el caso de la Sociedad Bienhechora que la pérdida de derechos adquiridos por los afiliados se da en los siguientes casos: “cuando los enfermos pudiendo ir al consultorio a asistirse o continuar asistiéndose hicieran ir al médico a domicilio, serán dados de baja por el abuso cometido sin excusaciones válidas, [...] los que por cualquier motivo estuviesen asistidos por facultativos extraños a esta institución, los que cometan actos hostiles contra la institución, quienes falten al pago de tres mensualidades, los que no cumplen con exactitud el tratamiento médico, los que cometan actos de inmoralidad pública, a quienes se les declarase una enfermedad crónica...” (arts. 34, 35, 36 y 37).

En particular, resulta notable que uno de los motivos por los cuales se pierden los derechos es el “abuso cometido sin excusaciones válidas”. Importante lección para la repetición de análisis en las obras sociales modernas.

En otros casos, como la Sociedad de Socorros Mutuos de Empleados de Correos y Telégrafos, constituida en febrero de 1898 además de los fines indicados proponía “establecer una caja de pequeños préstamos, fomentar el ahorro entre los socios, un panteón en la Chacarita para los socios, proporcionar a los

⁴⁵ Sociedad Bienhechora Cosmopolita de Socorros para Enfermos. Reglamento 1903. (Buenos Aires: Imprenta La Puntual, 1903).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

asociados hospedaje en casa de reposo para que pasen un período de descanso y reposición de fuerzas, etc.”⁴⁶.

Las sociedades de socorros mutuos constituyeron instrumentos para la sanidad y la previsión de la gente pobre. Son organizaciones voluntarias que tienden a asistir a sus miembros en caso de enfermedad, pérdida de trabajo, fallecimiento, etc. No se trata de instituciones benéficas o caritativas. El objetivo principal no era la ayuda a terceros aunque en muchos casos, como veremos, cumplían funciones benéficas.

En Argentina, las sociedades de socorros mutuos comenzaron en forma contemporánea con la llegada de las corrientes inmigratorias, entre 1852 y 1862, a pesar que hubo algunas sociedades en los años previos.

En 1825 existía la Sociedad Italiana del Plata pero luego desapareció. “En la Capital Federal, la sociedad de socorros mutuos más antigua existente es ‘L’Union et secours mutuels’, fundada en 1854; siguiéndole, en 1856, la sociedad ‘San Crispín’ denominada así porque el núcleo principal de sus fundadores pertenecía al gremio de operadores en la industria de calzado cuyo patrono es San Crispín. En 1857 se fundan la ‘Tipográfica Bonaerense’, ‘La Catalana’ y la hoy poderosa ‘Asociación Española’, en 1859 la ‘Francaise’, en 1861 la ‘Nazionale Italiana’, etc.”⁴⁷

Según datos del Censo Nacional de Población de 1914 había en todo el país, en ese año, 1.202 sociedades de socorros mutuos y tres sociedades de rentas y de seguros sobre la vida. Esas sociedades tenían 507.637 socios sobre una población total

⁴⁶ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 573.

⁴⁷ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 547.

del país de 7.885.237 habitantes. Es decir que el 6,4% de la población estaba asociada a alguna sociedad de socorros mutuos.

En el trabajo comentado de Passanante da cuenta que ese porcentaje de población afiliada no es uniforme para las distintas nacionalidades. En efecto, mientras que el promedio de población asociada era del 6,4%, ese porcentaje⁴⁸ se explica por la baja proporción de argentinos asociados (1,2%), y por la mayor tasa de asociación entre los italianos (18%), españoles (13%) y franceses (15%).

En términos de la distribución geográfica se destaca la tasa de asociación que tiene la Capital Federal (16,2%), y la Provincia de Buenos Aires (8,2%), mientras que el promedio nacional era de 6,4%. Santa Fe y Entre Ríos tienen tasas de 3,8% y 3,6% respectivamente y en el resto de las provincias la tasa apenas sobrepasa el 1%.

El crecimiento de las sociedades de socorros mutuos se aceleró a medida que llegaban los contingentes de inmigrantes. Entre 1854 y 1870 se fundaron 41 sociedades, en el decenio 1871/1880 se fundaron 107, entre 1881 y 1890, 220 sociedades, entre 1891 y 1900, 275 y entre 1901 y 1913, 559 sociedades de socorros mutuos.

A su vez, según los datos del censo de 1914, de las 1.202 sociedades de socorros mutuos, 172 eran argentinas con 65.188 socios, 181 cosmopolitas con 150.004 socios, 463 italianas con 166.086, 250 españolas con 110.040 socios, 92 francesas con

⁴⁸ Porcentaje de los miembros de una nacionalidad asociados dividido sobre la cantidad de habitantes de esa nacionalidad.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

12.311 socios y 44 de diversas nacionalidades⁴⁹ con 4.008 socios.⁵⁰

Emilio Coni destaca que en las 181 sociedades cosmopolitas (las que agrupan a socios de más de una nacionalidad), el 67% de los asociados corresponden a las siete más importantes: socorros mutuos entre empleados y obreros de las empresas de ferrocarriles del Sud, del Oeste, del Central Argentino, del Pacífico, del Tramway Anglo Argentino, “La Fraternidad” y la Asociación Obrera de Socorros Mutuos.

En relación a las cuotas sociales Coni comenta: “Respecto de cuota social el tipo que prima es el de 1 peso a 1,50 moneda nacional, como cuota mensual de los socios. En 755 instituciones los socios pagan una cuota de \$ 0,50 a 1,25; en 374, \$ 1,30 a 1,50; y en 73 una cuota superior a 2 pesos moneda nacional.”⁵¹

El financiamiento de estas sociedades es en su totalidad privado por cuanto proviene de las cuotas mensuales de sus asociados y de los ingresos por las inversiones realizadas. Estas últimas, se concentraban en su mayor parte en propiedades raíces.

Según un informe del Departamento Nacional del Trabajo, se financiaban de la siguiente forma:

Es bien conocido el mecanismo económico de estas sociedades. Todo consiste en reunir, mediante la acumulación de las cuotas abonadas por los socios, un capital que permita atender a los gastos que impliquen el socorro del enfermo, en medicamentos, asistencia facultativa médica, pago de instituciones de educación, etcétera. Ahora bien,

⁴⁹ Alemanas, austro-húngaras, belgas, escandinavas, otomanas, portuguesas, rusas, suizas y uruguayas.

⁵⁰ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 551.

⁵¹ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 554.

respondiendo a esta precaución general, cada sociedad ha debido fijar las cuotas mensuales teniendo en cuenta, sin duda, estos elementos necesariamente variables: número de socios, situación económica de éstos, naturaleza del socorro; por empírica que sea la constitución de la sociedad no ha podido menos de tener presente esas indicaciones que, por otra parte, sirven siempre de base de cálculo, con otras todavía, para realizar una organización de previsión según las exigencias científicas. Las sociedades deben necesariamente procurar la formación de un capital que responda a los riesgos normales que pretenden asegurar, y los extraordinarios que las crisis, más o menos agudas, producen siempre; todo ello a partir del establecimiento de cuotas soportables, sin gran esfuerzo, por parte de los mutualistas, y en relación, a ser posible, con la resistencia económica de los mismos, y con la mayor o menor importancia de los riesgos que pueden correrse por ellos.

La mayoría de las sociedades atienden al socorro por enfermedad, manifestando la acción efectuada, ya sea indicando el número de visitas médicas hechas, ya el de enfermos asistidos; una sociedad declara haber procurado 180.000 visitas médicas, otra 5.100, otra 4.292, una 3.500, otra 2.000 y otra, 1.700. Hay sociedades que hacen declaración expresa de ser propietarias de panteones y alguna de edificio social. Entre las diversas sociedades hay seis que sostienen escuelas con 210, 200, 140, 100, 80 y 70 alumnos inscriptos, o sea un total de 800 alumnos. Varias sociedades indican que tienen una biblioteca y una se declara protectora de los inmigrantes connacionales (es italiana).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Otro informe del Departamento Nacional del Trabajo⁵² describe los servicios que ofrece una sociedad de socorros mutuos formada en 1905 entre los obreros de una curtiduría y sus patrones:

1. Todo obrero justificando su inasistencia por enfermedad se le pasará, después del cuarto día, un diario de un peso moneda nacional, siendo exceptuada toda enfermedad inmoral y crónica o motivada por pelea, salvo accidente en el trabajo.

2. El doctor [...] es el médico oficial de la sociedad; los pacientes pueden hacerse asistir por otro médico de su agrado siempre que no haya diferencia en el precio de las consultas; en caso que las hubiera, abonará el paciente la diferencia.

3. Todo enfermo tiene derecho a percibir la cuota diaria hasta los tres meses; pasando este término se declarará crónico y la comisión resolverá a lo que haya lugar.

4. El sobrante que resulte en los balances semestrales se destina para seguros, pensiones o para lo que crea más conveniente la comisión; habiendo fondos se procurará en primera línea aumentar la cuota del socorro diario a los que no hagan uso de médico y botica.

Curiosamente, o no, esa posibilidad de elección es algo que hoy un afiliado a una obra social sindical no puede hacer.⁵³

Los hechos de la benevolencia privada

Si bien las sociedades de socorros mutuos eran sociedades de servicios sanitarios cerradas para los socios, de hecho, han le-

⁵² 31 de diciembre de 1907, N° 3, p. 321.

⁵³ Ver también A. Benegas Lynch (h) y Martín Krause *Proyectos para una Sociedad Abierta* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992), 2 tomos.

gado para la sociedad numerosas obras tales como hospitales, escuelas, asilos que llevan a confundir a este tipo de emprendimientos con sociedades de beneficencia.

Conviene describir brevemente algunos hechos de la benevolencia privada que se sucedieron en la historia argentina. Desde la construcción de hospitales hasta la provisión de servicios de colocación de empleo, la historia es muy nutrida en ejemplos silenciosos y particulares de remediar los problemas que acarrea la pobreza.

Sociedad de Asistencia a domicilio a los enfermos pobres

En el año 1909 María del Carmen Coni funda la Sociedad de Asistencia a domicilio de enfermos pobres en la preocupación de la situación de los pobres ante las enfermedades. Dicha sociedad, creada y mantenida con recursos privados, tenía como finalidad asistir a los enfermos pobres en su propio domicilio prestando ayuda material y espiritual a través de profundas convicciones religiosas. En sus memorias correspondientes a los años 1911 y 1912 se reflejan los objetivos de la institución.

“He aquí el triple objeto de esta sociedad, consolidar, aliviar y endulzar al pobre en sus enfermedades. Velar por la salud individual y pública, mediante la asistencia ‘personal’ del enfermo en su propio domicilio, para evitar la agravación de las enfermedades y el contagio de las infecciones, y traer al corazón dolorido las dulcísimas insustituibles fuerzas de la religión.”⁵⁴

⁵⁴ Sociedad Asistencia a domicilio de enfermos pobres: Memoria correspondiente a los años 1911-1912, (Buenos Aires: Imprenta La Leonesa, 1912) p. 5.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

La obra fue fundada en la parroquia Concepción, la cual servía como sede, pero tenía un radio de acción mucho más amplio al estrictamente barrial o parroquial, atendiendo los pedidos y asistiendo las necesidades en distintos puntos de la ciudad “hasta sus últimos arrabales”.

La ayuda consistía en asistencia médica, remedios, aparatos quirúrgicos, útiles de medicación, aparatos ortopédicos, traslado a hospital o sanatorio, etc. Toda la ayuda se hacía sin costo alguno para el beneficiario. “Además de esto, se da al pobre enfermo y a su familia, si está en la necesidad, leche, pan, carne, combustible, iluminación, calefacción, alquiler de pieza, ropas de abrigo o de higiene, calzado, cama donde no la hay, etc., etc, [...] Todos estos cuidados y donativos duran hasta que el estado del enfermo lo requiere, y se le trae siempre *personalmente* por las propias socias visitadoras, obteniendo así lo que vale más que todo, aquel poco de amor tan necesario al pobre, de paso que se vela por no creer en ficticias necesidades, o caer en engaños, en perjuicio de las necesidades verdaderas.”⁵⁵

La sociedad cuenta con una estructura organizada de celadoras, visitadoras, y una comisión de señoritas tituladas “Roperas de los enfermos pobres” encargadas de confeccionar y adquirir ropa para los enfermos.

En la Memoria mencionada correspondiente a los años 1911 y 1912 se apunta un cuadro de actividades que refleja la actividad de la institución en aquellos años:

“Las visitas a enfermos pobres, así como otros socorros en los años 1911 y 1912 fueron las siguientes:

En su domicilio	432
-----------------	-----

⁵⁵ Sociedad Asistencia a domicilio de enfermos pobres: *op. cit.* p. 6. La cursiva es del original.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

En el hospital	26
Con alimentos diarios y semanales	1314
Visitas de médico y despacho de medicamentos	964
Mudanzas y pago de alquileres	489
Frazadas, ropa de abrigo, camas, colchones	1399
Anteojos, muletas y fajas ortopédicas	5” ⁵⁶

Entre otras realizaciones se encuentra la primera sala de auxilios inaugurada el 10 de julio de 1912 donde los enfermos pobres o sus familias podían recurrir en busca de una ración alimentaria o para solicitar la visita del médico.

Los recursos provenían de las “cuotas mensuales de las socias protectoras con cuotas de 10, 5, 3, 2 y 1 pesos mensuales”, “las colectas de alcancías”, “las limosnas de personas piadosas”, “los eventos organizados por la comisión de fiestas”, y las donaciones con afectación específica de determinadas personas y empresas.

Se utilizaba también el recurso de solicitar donaciones para compras específicas de comestibles así como donativos en especie, alternativa que utilizaban muchas empresas para canalizar sus donaciones. De esta manera figuran en el cuadro de “donativos varios” las firmas: “La compañía de seguros ‘La Estrella’ dona \$ 100 anuales para la compra de alimentos, [...] La casa Iribarne y Cía. continúa enviando coches para las visitas de enfermos, [...] La casa Uribe Hnos. envía mensualmente 20 a 25 kilos de yerba paraguaya, [...] La casa Viuda de Canale envía

⁵⁶ Sociedad Asistencia a domicilio de enfermos pobres: *op. cit.* p. 11.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

mensualmente 15 a 20 latas grandes de bizcochos y 30 vales para Budín Canale Navidad, [...] Raggio Hnos. una bolsa de arroz de 100 kg y una bolsa de 70 kg de porotos, [...] la Unión Telefónica la colocación de un aparato telefónico con un descuento mensual, [...] el Sr. Cecilio López, el pago del personal que atiende los casos urgentes, [...] Piccardo y Cía. ‘Cigarrillos 43’, dos meses de sueldo de la escribiente, la Casa Bagley y Cía. donación mensual de varias cajas de nueve kilos de galletitas para los enfermos.” (siguen las donaciones).⁵⁷

Por último, resulta interesante destacar que muchas de las “señoras y señoritas protectoras” pertenecían a las familias más pudientes de la sociedad, lo cual, a pesar de que algunas décadas más tarde fuera motivo de duras críticas, resalta el hecho benevolente de sacrificar tiempo y dinero en la ayuda al prójimo.⁵⁸

Los Italianos: El Hospital Italiano

El caso del Hospital Italiano puede considerarse como un arquetipo de la beneficencia privada de principios de siglo.

Este emprendimiento no sólo fue financiado enteramente por aportes privados y voluntarios sino que además fue requerido para el uso público en repetidas oportunidades.

Respecto al Hospital Italiano, el Dr. Emilio Coni expresa “sostenido por la Sociedad Italiana de Beneficencia, es sin duda, el mejor exponente del mutualismo de la colonia italiana. Fun-

⁵⁷ Sociedad Asistencia a domicilio de enfermos pobres: *op. cit* p. 24 y ss. Anexo Donativos varios.

⁵⁸ Es muy común encontrar en los listados de socios protectores apellidos renombrados tales como Anchorena, Ameghino, de Aranguren, Acevedo Ramos, Balestra, Pieres de Bence, Rigal de Colli, Coni, de Lecube, Lacroze, Rigal, Saenz Valiente, Urquiza, Unzué, Martínez Campos, etc.

dado en el año 1883 funcionó hasta 1901 en el viejo edificio de la calle Bolívar y Caseros y actualmente ocupa su nuevo local (calle Gascón). Es sin exageración uno de los hospitales más importantes de la metrópoli”.⁵⁹

El Hospital Italiano nace como una iniciativa de un grupo de inmigrantes italianos el 14 de diciembre de 1853. El creciente número de inmigrantes italianos que por aquellos años arribaban a la Argentina, motivó que un grupo de ellos, preocupado por la carencia de servicios asistenciales impulsara la creación de un hospital para la colectividad.

La comisión provisoria creada para la ejecución del proyectado hospital procedió a suscribir aportes voluntarios de los inmigrantes.

En la primera reunión mencionada ya se formalizaron las primeras suscripciones que en los días siguientes se incrementaron considerablemente.

Al mes de iniciado el proceso de suscripción los registros dan cuenta de casi 2.000 suscripciones frente a una población de inmigrantes italianos en Buenos Aires de 10.000. Esto quiere decir que el 20% de los inmigrantes italianos había contribuido voluntariamente a la construcción del hospital.

Es de notar para observar la importancia, en términos económicos, de las donaciones que el costo del predio fue de ciento quince mil pesos mientras que sólo en la primera recaudación se acumuló un total de cuatrocientos cinco mil pesos.

El Hospital Italiano se construyó inicialmente en tres terrenos linderos ubicados en las calles Santa Rosa (hoy Bolívar) esquina Ituzaingó (hoy Avda. Caseros). Posteriormente se trasladaría a su actual ubicación en la calle Gascón al 400.

⁵⁹ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 643.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El Dr. Francisco Loyudice, prestigioso médico de la entidad, aclara que “una vez dado el primer paso para la construcción del Hospital, los trabajos se desencadenaron unos tras otros. Gran cantidad de donaciones de grupos de inmigrantes italianos comenzaron a recibirse provenientes de distintas provincias argentinas, entre ellas Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Mendoza y también de Asunción del Paraguay”.⁶⁰

Pese al frenesí inicial a los pocos años se sucedieron resquebrajamientos internos en el seno de la comisión fundadora, lo cual frenó por un tiempo el avance de las obras. De alguna manera, las diferencias en la política italiana entre republicanos y monárquicos se trasladó a la Argentina y eso motivó ciertas fricciones en los fundadores.

En 1858 se funda la Sociedad de Socorros Mutuos Unione e Benevolenza, proveniente del “ala monárquica” de la comisión original. Paralelamente en el año 1861 se funda otra sociedad llamada Società Nazionale Italiana que respondía al “ala republicana”.

Estas sociedades si bien actuaban paralelamente en sus servicios de socorros mutuos (previsión, cooperación entre sus miembros, asistencia médica, escuelas, etc.) formaron una nueva comisión (Comisión de Conciliación), en el año 1862, en el intento de completar la construcción del edificio.

En ese momento se realiza una nueva suscripción de la cual participa también el Rey de Italia aportando la suma de 102.000 pesos mientras que los titulares de la comisión aportan 216.000 pesos, la Sociedad Nazionale 30.000 pesos y la

⁶⁰ Francisco Loyudice *Hospital Italiano, testimonios y nostalgias* (Buenos Aires: Asociación Dante Alighieri, 1981) p. 46.

sociedad Unione e Benevolenza contribuyó otros 100.000 pesos.⁶¹

La construcción tomó un nuevo impulso y las obras estaban prácticamente terminadas en 1865 cuando estalló la guerra Argentina-Paraguay.

Debido a las urgencias sanitarias provocadas por la guerra el gobierno argentino solicita al Cónsul de Italia, Sr. Astengo, la cesión gratuita del hospital para la atención de los heridos de guerra.

El Dr. Loyudice sostiene:

[...] el edificio fue entregado. Hay que decir, en honor a la verdad, que se estaba haciendo entrega de una joya arquitectónica, pero sin emitir queja, ese esforzado grupo de italianos supo comprender la prioridad que se planteaba en el país que les había abierto las puertas.

Dos años transcurrirían antes que el hospital fuera devuelto a sus dueños originarios para poder encarar así todos los trabajos de terminación y reciclaje que fue preciso efectuar, ya que el hospital fue devuelto en condiciones realmente deplorables.

Cuando se iba a encarar el equipamiento del edificio, estalla una seria epidemia de fiebre amarilla que se inicia en Rosario, San Nicolás y La Boca. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pide que se le conceda en alquiler el hospital por algunos meses, con la intención de utilizarlo como lazareto. De esta manera se haría un intento de frenar la epidemia, y se podría internar allí a toda la gente indigente sin discriminación de nacionalidad.

⁶¹ Francisco Loyudice, *op. cit.*, p. 52.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Por segunda vez entonces, el Hospital es cedido el 7 de febrero de 1869, en forma gratuita. La epidemia fue realmente muy grave. Los muertos se contaban por centenares y para poder enterrarlos a todos fue preciso inaugurar un nuevo predio, el que actualmente ocupa el Cementerio de la Chacarita.⁶²

Los gastos de construcción y reestructuración del hospital eran solventados por los aportes privados que provenían de los inmigrantes italianos que voluntariamente aportaban.

El 13 de marzo de 1872 el hospital fue devuelto a sus dueños originales, en tanto que el 8 de diciembre el hospital fue inaugurado formalmente. (Actualmente el 8 de diciembre se celebra el día del hospital italiano).

El hospital funcionó siempre con un régimen gratuito para los miembros de la colectividad pero a la vez existía un régimen pago para aquellos que tenían posibilidades de solventar sus gastos.

De alguna manera, los aportantes al hospital estaban financiando su propia salud a la vez que ejercían una especie de beneficencia privada al solventar una institución que atendía gratuitamente a otras personas. Se producía por lo tanto una redistribución de ingresos “voluntariamente aceptada” por los aportantes.

Muy pronto el hospital italiano se convirtió en un centro médico de gran eficiencia a tal punto que distintas entidades y mutuales comenzaron a solicitar acuerdos de asistencia médica. (Comunidad Austro-húngara, Sociedad Portuguesa de Socorros Mutuos, la Sociedad Filantrópica Suiza, etc.)

⁶² Francisco Loyudice, *op. cit.*, p. 53.

El edificio de la calle Bolívar contaba con 150 camas cuando originalmente se habían proyectado sólo cien.

El crecimiento de la población italiana, debido a la creciente inmigración, hizo necesario el traslado del hospital a un predio de mayores dimensiones.

En marzo de 1886 se resolvió la construcción de un nuevo hospital, en tanto que la piedra fundamental fue colocada el 5 de diciembre de 1889, en la actual ubicación de la calle Gascón al 400.

El nuevo Hospital Italiano

Nuevamente comenzó la recaudación de fondos a través de fiestas benéficas, aportes voluntarios y suscripciones.

Además con el aval y la garantía de veinte asociados lograron un crédito bancario con los principales bancos italianos en la Argentina por un monto de doscientos mil pesos.

El proyecto original supone la erogación de ochocientos mil pesos en la construcción del nuevo edificio.

En el día de la inauguración, el 21 de diciembre de 1901, se puso a disposición de todos los asociados la rendición de cuentas que mostraba que el costo total de construcción fue de “ochocientos mil seiscientos cuarenta y nueve pesos, a lo que había que añadirle ciento diecinueve mil pesos pagados por el terreno”.⁶³

La evolución siguiente del hospital Italiano da cuenta de importantes emprendimientos llevados a cabo no sólo en el campo médico (cátedras universitarias y centros de investigacio-

⁶³ Francisco Loyudice, *op. cit.*, p. 61.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

nes) sino en nuevas obras como ampliaciones, la creación de un Asilo de Crónicos (1926), la Moderna Maternidad Italiana, etc.

El Hospital Italiano de La Plata

La ciudad de La Plata nació el 19 de noviembre de 1882. En sus comienzos la ciudad contaba con cuatro hospitales nacidos bajo la órbita gubernamental de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de los hospitales Melchor Romero (1887), el Hospital Misericordia (1887), el Hospital San Juan de Dios (1887) y el Hospital de Niños (1889). El primer hospital no oficial, de origen mutual fue el hospital italiano.

El Dr. Pedro Luis Barcia sostiene:

Desde considerable tiempo atrás, la colectividad italiana porteña había logrado inaugurar su Hospital, cuya gestación fue lenta, si se considera que la primera reunión realizada en Buenos Aires sobre la conveniencia de fundar un nosocomio al servicio de los italianos residentes data de 1853; que al año siguiente se colocó la piedra fundamental del edificio y que éste se abrió a la atención el 8 de diciembre de 1872. En fin, diecinueve años para que el Hospital Italiano de Buenos Aires abriera sus puertas. Y diecisiete para que el Hospital Italiano de La Plata haga lo mismo. Era natural, en obras nacidas y alentadas por el impulso y el esfuerzo privado, al margen del apoyo oficial.⁶⁴

⁶⁴ Pedro Luis Barcia “La ‘Società Ospedale Italiano’ Fundación y primeras gestiones” en *Historia del Hospital Italiano*, Hospital Italiano de La Plata, 1986, p. 55.

La idea de gestar el Hospital Italiano de La Plata se atribuye a don Carlos Fabricatore, director del periódico Roma (un diario matutino escrito en italiano destinado a los inmigrantes de aquel país) quien desde las páginas de su publicación lanza la iniciativa de fundación del nosocomio.

El periódico local “El Día” reflexiona el 7 de diciembre de 1885 que “No es posible esperar todo de la iniciativa oficial, sobre todo en lo que se refiere a la asistencia pública, problema aún no resuelto. La acción particular debe mostrarse fuerte y activa para secundar los esfuerzos del gobierno... No sería agradable que la idea lanzada por el señor Fabricatore fuera echada en olvido”.⁶⁵

El 28 de julio de 1886 se constituye la “Società Ospedale Italiano” con el fin de “fundar y sostener en esta ciudad (La Plata) un hospital destinado a amparar y curar enfermos italianos”.

La sociedad fija tres tipos de socios: los fundadores, aquellos que se inscriban antes del 31 de diciembre de 1886; los efectivos, los que pagarán una cuota mensual y los protectores, que además de pagar la cuota contribuyen con dádivas y donaciones de importancia (no menores a cien pesos).

El hospital, sostenía el Estatuto, se mantendrá por sí mismo. Esto no pasó pues fueron necesarios permanentes donativos, funciones a beneficio, todo tipo de recursos de recaudación para avanzar en la construcción, mantener y ampliar el hospital a través de los años. El Estatuto establecía la admisión gratuita de enfermos italianos indigentes, con excepción de los que padecieran enfermedades crónicas incurables, epidémicas, venéreas y sifilíticas, de

⁶⁵ Pedro Luis Barcia, *op. cit.* p. 56.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

los enfermos mentales, las mujeres parturientas o criantes y los niños menores de diez años (art. 4). Estas situaciones diversas deberían ser definidas por el médico interno y con la debida certificación de pobreza aprobada por la Junta administrativa del Hospital. Pero en caso de urgencia o de instantánea desgracia, los enfermos de cualesquiera nacionalidad podrán ser admitidos en el Hospital sin presentación de los mencionados documentos (art. 5). [...] Los enfermos pudientes podrán ser obligados a cubrir los gastos que originen, los socios regulares podrán internarse habiendo camas disponibles, podrán admitirse “a pensión” enfermos de cualquier nacionalidad.⁶⁶

La construcción del hospital comenzó, luego de los primeros donativos, a raíz de la donación de un terreno por el gobierno de la provincia de Buenos Aires luego que conflictos escriturales abortaron la donación realizada por los Sres. Carlos Tati y Telémaco Moroni quienes sí donaron 200.000 ladrillos.

En 1889, la comisión encargada de la construcción inicia una serie de listados, juegos, sesiones de teatro lírico, bazares, remates de obsequios, rifas, tómbolas, funciones artísticas, representaciones de las compañías dramáticas italianas que visitaban el país y bailes a beneficio del hospital. Los trabajos comienzan en septiembre de 1890.

La crisis económica hacía que el avance de las obras sea relativamente más lento. Aún así, dos médicos de la Sociedad Hospital Italiano, abrieron consultorios médicos gratuitos para los indigentes de la ciudad. La desinteresada colaboración de los Dres. Emilio Debenedetti y Alejandro Buvoli, mantenía encendida la esperanza en la realización del hospital.

⁶⁶ Pedro Luis Barcia, *op. cit.* p. 61.

El hospital Italiano de La Plata fue finalmente inaugurado el 1 de febrero de 1903.

El ejemplo del Hospital Italiano de Buenos Aires, motivó la emulación de otras colectividades del interior. Además del hospital Humberto Primo (La Plata), se inauguró en 1881-1883 el Hospital Garibaldi en Rosario, en 1889 el Hospital Italiano en Santa Fe, 1904 el Hospital Italiano de Córdoba y posteriormente el Hospital “Belgrano” de Mendoza.

La Sociedad de Patronato y de Repatriación

Paralelamente al Hospital Italiano de Buenos Aires se creó la Sociedad de Patronato y de Repatriación cuyo objetivo “era proveer y facilitar la repatriación de los italianos indigentes y la asistencia de los mismos que por enfermedad u otra desgracia sufrida, se encuentren inhábiles para volver al trabajo de su oficio.”⁶⁷

Además de la repatriación de ciudadanos italianos, esta entidad, también actuaba como oficina de colocación de empleo, otorgaba subsidios en dinero por indigencia, alojamiento y comida, raciones de pan y carne, etc.

Las sociedades italianas más importantes eran: Sociedad Italiana de Beneficencia, Círculo Italiano, Unione e Benevolenza, Unione Operai Italiani, Dante Alighieri, Nazionale Italiana, Italia Unita, Lago di como, Patria e Lavoro, Giuseppe Garibaldi, etc.

Los Españoles

⁶⁷ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 645. Se trataba de una sociedad subsidiaria de la Sociedad Italiana de Beneficencia.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El 20 de noviembre de 1857 se funda la Sociedad Española de Beneficencia con el objeto principal de sostener y fomentar el Hospital Español. Esta sociedad tiene por objeto además “1. Establecer un consultorio con medicinas gratis para los pobres y enfermos que puedan asistirse en sus domicilios, 2. Repatriar a los enfermos crónicos procedentes del hospital y a los españoles que hayan quedado inútiles para el trabajo, 3. Fundar un asilo para enfermos crónicos, 4. Fundar un panteón en un cementerio de la capital, 5. Fundar un asilo para educar a los hijos huérfanos de los españoles pobres”.⁶⁸

Con los recursos provenientes de cuotas sociales, eventos y legados, la Sociedad construye el Hospital Español con todos los servicios y un Asilo-Hospital en Temperley.

Las principales sociedades españolas de beneficencia y socorros mutuos son: Sociedad Española de Beneficencia, Asociación Española de Socorros Mutuos, Club Español, Montepío Monserrat, Laurak Bat, Euskal Echea, Centro Asturiano, Centro Balear, etc.

Los Franceses

La colectividad francesa, si bien tercera en cantidad de inmigrantes detrás de los italianos y de los españoles, tuvo un activo protagonismo en sus entidades de socorros mutuos y filantrópicas.

Sociedad Filantrópica Francesa del Río de la Plata

⁶⁸ Emilio R. Coni, *op. cit.* p. 650.

En 1832, por iniciativa del Cónsul de Francia, se funda la Sociedad Filantrópica Francesa del Río de la Plata que posteriormente se agrupa con la Sociedad Francesa de Beneficencia. En 1842 la sociedad (en ese entonces sociedad de socorros) alquiló una sala de auxilios en Buenos Aires. En el año 1844 fundó su hospital de 12 camas en la calle Independencia. En 1847 la Sociedad trasladó el establecimiento a la calle Libertad entre Córdoba y Paraguay y recién en 1887 se inauguró el edificio que ocupa actualmente en la calle La Rioja, entre Estados Unidos y General Urquiza sobre un predio de 15.000 m² de superficie. Además del Hospital Francés, la Sociedad sostiene un asilo nocturno y un asilo para ancianos en Nuñez.

La Sociedad Filantrópica Francesa contaba al comenzar el siglo con seis mil socios franceses, hijos de franceses, belgas y suizos establecidos en la Argentina, que contribuían su cuota mensual de \$ 1 m/n.

El Hospital atiende gratuitamente a los socios que pagan la cuota mensual y a los indigentes con la admisión otorgada por el Presidente de la Sociedad. El promedio de indigentes era aproximadamente del 30% del total de enfermos asilados.

La gratuidad para los asociados rige para el alojamiento junto a los pensionistas de sala. En caso de requerir salas más confortables deben abonar la tarifa vigente de acuerdo a una escala de primera clase (\$ 10 por día), segunda clase (\$ 8 por día) y tercera clase (\$ 3,5 por día).

Los objetivos de la sociedad eran: “Sostener y proteger el hospital que ha fundado para cuidar gratuitamente en él a sus socios de ambos sexos así como a los franceses indigentes. Ayu-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

dar en la medida de sus recursos a los franceses menesterosos en la República Argentina.”⁶⁹

El Hospital Francés sostiene elevados servicios tal como es una constante en los hospitales creados por sociedades de socorro y beneficencia extranjeros. “Además de los servicios clínicos comunes, cuenta con servicios especiales de cirugía de mujeres, de niños, oftalmología, pediatría, dermatología, electroterapia, rayos X, hidroterapia, masaje, odontología, asistencia domiciliaria, consultorios externos, etc.

En cuanto a la financiación de las actividades del Hospital figuran los siguientes ítems: a) las cotizaciones de los 6.000 socios (1/3 de los ingresos), b) el producto de los suplementos abonados por los socios cuando desean hacerse cuidar en salas especiales, c) de las pensiones abonadas por personas no socias que desean atenderse en el Hospital, d) la parte correspondiente en las operaciones efectuadas a los pensionistas, e) los intereses de los fondos en banco, f) las donaciones en efectivo g) un subsidio del gobierno de marginal relevancia (\$ 10.000) en 1908 y h) una suscripción anual hecha entre los comerciantes, industriales, sociedades y personas pudientes de la colectividad francesa, “en la cual cada uno coopera según sus recursos y su generosidad”.

En cuanto a las donaciones privadas el informe de la Municipalidad, citado oportunamente, comenta un hecho digno de análisis:

⁶⁹ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria y asistencia pública de la Ciudad de Buenos Aires 1910*. (Buenos Aires: G. Kraft, 1910) Tomo II. p. 650.

Hasta hace 15 años el Establecimiento había recibido muy pocas donaciones importantes. Desde algunos años parece haber un aumento constante en los legados hechos por compatriotas fallecidos y en donaciones hechas por franceses caritativos pudiendo estimarse en \$ 200.000 más o menos las entradas por este concepto. Por lo general los donantes indican un objeto a su legado, lo que muchas veces crea gastos nuevos a la sociedad, sin aumentar el capital en relación con las sumas legadas.⁷⁰

Este párrafo refleja claramente el hecho que las donaciones son función directa del crecimiento económico. Precisamente en los años donde el informe sostiene que había muy pocas donaciones eran los años inmediatos posteriores a la crisis de 1890 donde la marcha de la economía recién comenzaba a arrancar por la senda del crecimiento. Recién casi llegando al centenario (1910), luego de casi cinco lustros de crecimiento económico sostenido (1890-1905), las donaciones y legados comienzan a reflejar las consecuencias de ese crecimiento.

La Sociedad Filantrópica Francesa además sostiene la Caja Francesa de Repatriación por la cual se procuran medios para facilitar la vuelta al país de aquellos que no han podido lograr éxitos.

La comunidad además fundó las siguientes entidades francesas de beneficencia son: Societé Philanthropique, Club Francais, Orphelinat Francais, Societé Patrie, Centre Basque Francais, etc.

⁷⁰ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II. p. 658.

Los Alemanes: El Hospital Alemán

El Hospital Alemán surgió de la iniciativa individual de los señores Keil, Rutemberg, Westermeyer, Busdorf y Kripner miembros de la Sociedad Alemana de Socorros Mutuos “Deutscher Krankenvereins” y los señores von Eicken, Nordenholz, Krutisch, Pastor Zollmann y W. Gunther en una reunión que tuvo lugar el 20 de Agosto de 1867 donde manifestaron el deseo de fundar un hospital para la colectividad. A tal efecto fundaron una “Sociedad de Hospitales” a fin de comenzar los trabajos organizativos del proyecto en cuestión.

Los primeros tiempos fueron difíciles porque a los escollos propios de un proyecto ambicioso en un país extraño (determinación del terreno adecuado, diseño de las estructuras, planos, etc.) se sumaba la dificultad de recolectar el dinero necesario.

Como en otros casos de hospitales construidos por sociedades de inmigrantes los acontecimientos políticos en el país de origen, Alemania, genera contratiempos que, ya sea por influir en la recolección de fondos o bien en el ánimo de los emprendedores, actúa como una causa de desaceleramiento de la empresa. Un informe elaborado por la Dirección de Higiene de la Municipalidad de Buenos Aires comenta: “La guerra franco-alemana de 1870-71 y principalmente la epidemia de fiebre amarilla de 1871 que causó varias víctimas entre los miembros de la sociedad del hospital, produjeron una relativa paralización de todos los trabajos iniciados”.⁷¹

Luego de los contratiempos indicados y de los trabajos de construcción, el Hospital Alemán fue inaugurado el 14 de abril

⁷¹ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II. p. 625.

de 1878. El primer enfermo ingresó el 2 de mayo del mismo año. El hospital estaba formado por dos pabellones para enfermos y una sala de administración. “En ese momento la colonia alemana poseía su propio hospital producto de la generosidad y del trabajo, pues con valor y paciencia la laboriosa sociedad había logrado vencer las primeras dificultades”.⁷²

El hospital fue creciendo con sucesivas inversiones hasta llegar en 1910 a contar con cuatro pabellones con capacidad para 48 enfermos, una barraca de madera, un edificio de administración, un edificio de cocina, carpinterías y depósitos y una sala de operaciones. Las ampliaciones proyectadas para ese entonces seguían siendo financiadas con suscripciones de cuotas voluntarias realizadas en Buenos Aires y en Europa. El informe de la Municipalidad citado anteriormente destaca: “Así es que en la actualidad se puede decir que el Hospital es una institución que satisface todas las exigencias modernas en el sentido más lato que será una joya de la ciencia alemana y un monumento que refleja el sacrificio pecuniario y la unión de los alemanes en la Argentina.”⁷³

Además del hospital la comunidad alemana organizó otros tipos de sociedades benéficas tales como la Sociedad Alemana de Señoras fundada en marzo de 1896 con el objetivo del sostenimiento de asilos para huérfanos y niños necesitados, ancianos inhabilitados para trabajar y mujeres y jóvenes sin ocupación. La

⁷² Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II p. 627.

⁷³ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.* p. 633

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Sociedad de Socorros a Enfermos Mentales, fundada en 1857, es una sociedad de socorros mutuos tradicional que acuerda con sus asociados asistencia médica, subsidios, medicamentos, etc. La Sociedad Protectora de Inmigrantes Alemanes fundada con el objetivo de proteger a los inmigrantes de habla alemana, procurándoles alojamiento, colocación, información sobre empleos, colaboración en los trámites de aduana, etc.

Los Ingleses: The British Hospital

A partir de un modesto inicio *The British Philanthropic Society* creció desde un pequeño dispensario a un moderno complejo de edificios en la calle Perdriel.

En el folleto conmemorativo de sus 125 años (1844-1969) se afirma “Su historia es similar a la del país y de la ciudad que observó su firme crecimiento sobrellevando distinto tipo de dificultad -interna y externa- y contando con la buena voluntad y generosidad de la comunidad y otros benefactores”.

La historia de la influencia británica en la profesión médica en el Río de la Plata puede ser retrotraída un largo camino atrás, mucho antes del período de la Independencia, lo cual es sorprendente, teniendo en cuenta las severas regulaciones contra la admisión de extranjeros en las colonias españolas desde 1715 en adelante.

Uno de los primeros contactos de la profesión médica con el Río de la Plata fue el arribo en 1715 del Dr. John Burnett, un graduado de la Universidad de Edimburgo. Otros nombres son Dr. William Toller quien dejó un detallado diario de su viaje de Plymouth a Buenos Aires, Dr. John Mylam, quien debió combatir una epidemia de viruela en 1718; Dr. Francis Hall en 1728; el Padre Thomas Falkner, el más conocido de todos, quien arribó

en 1730 como cirujano, para luego convertirse en un sacerdote y misionero jesuita; el Dr. Patrick Gedd quien fue a Mendoza y Chile en 1731; el Dr. Robert Young quien se quejó en 1740 que su destilería fue erróneamente confiscada por las autoridades españolas; el Dr. Robert Fonteyn (o Fonten) quien, en 1738, fue descripto como “quien era visto que se condujo con la más grande caridad y altruismo en el cuidado de los más necesitados”.

Existe una fuerte evidencia que estos hombres contribuyeron al bienestar de los ciudadanos de Buenos Aires -una muy pequeña ciudad en aquellos días- y que también ayudaron a incrementar el conocimiento científico de la flora y fauna de esta parte del mundo.

Un nuevo capítulo en las relaciones médicas se abrió en 1777 con el arribo del Dr. O’Gorman (o Gorman, como él firmaba) a Buenos Aires. Su historia como pionero en la profesión médica y como uno de los fundadores de la Escuela Médica en Buenos Aires es muy bien conocida.

Un trío interesante -Readhead, Milm y Todd, dos médicos y un farmacéutico-boticario (apothecary)- se establecieron en Salta alrededor de 1805. Readhead era nativo de Antigua y graduado de Edimburgo. Se hizo amigo y confidente del General Manuel Belgrano, a quien atendió en su muerte.

Con las invasiones de 1806 y 1807, y con la Revolución de Mayo de 1810, más doctores británicos se establecieron en Buenos Aires y jugaron una importante parte en la vida y la historia de aquellos tiempos. No es necesario hacer una crónica de sus nombres y acciones; simplemente mencionar sus nombres como Brown, Dick y Lepper, posicionan a la comunidad británica frente a la fundación del Hospital Británico.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El actual Hospital Británico tuvo su origen en la *British Philanthropic Society*, fundada en 1827, para cuidar del creciente número de inmigrantes británicos que estaban arribando al país. Los más urgentes pedidos para ayuda financiera vinieron de la gente con enfermedades, y luego de unos pequeños cambios, la Sociedad se desarrolló en el *British Medical Dispensary*.

Entre los doctores residentes en el Río de la Plata al comienzo del siglo XIX, había muchos de nacionalidad inglesa, los cuales naturalmente cooperaron. El registro oficial de la Universidad menciona los nombres de los doctores Andrew Dick, James Lepper, John Oughan, John Sullivan, Morris Morrison, Alexander Brown y John Mackenna entre los médicos que ejercieron en Buenos Aires en aquellos tiempos. El Dr. Lepper fue uno de los fundadores de la Academia de Medicina y jugó un importante papel en la Universidad de Buenos Aires.

La Fundación del Primer Hospital

Las personas arriba mencionados fueron destacados médicos británicos cuando los miembros del Dispensario Médico Británico se reunieron en junio de 1844 y resolvieron alquilar un terreno en la calle Independencia 15 (hoy 315) en la cual se instalaría un hospital.

De este modo, el Comité dejó grabado en una sus primeras reuniones que “una profunda deuda de gratitud pertenece a los administradores de los hospitales argentinos por la buena voluntad que demostraron al recibir a nuestros compatriotas [...] pero no puede ser pensado equitativo ni correcto para nosotros, como cristianos y británicos, continuar constituyendo una carga en la generosidad de otros...”.

Bajo estas circunstancias se hizo un pedido a todos los residentes británicos en Buenos Aires para su asistencia en el establecimiento, en conjunto con el Dispensario Médico Británico, de un hospital con todo el equipamiento necesario para alcanzar exitosamente este propósito. La comunidad respondió a este pedido con contribuciones con un monto superior a los m\$ 35.000 en 1844 y, en el mismo año, el hospital pudo funcionar bajo la supervisión de Mrs. Nesbit, “una respetable viuda quien por varios años fue enfermera en un dispensario en Newcastle”.

El nuevo hospital era una vieja casa de tipo español, donde había cinco habitaciones para pacientes masculinos, ya que mujeres no eran aceptadas. Esto era el hospital en 1844. En aquellos días, un máximo de veinte pacientes podía ser internado en el hospital, y cada persona recibía una libra de azúcar a la semana y tres tajadas de pan al día.

En su primer año el hospital admitió 127 pacientes, la mayoría de los cuales era marinos, y 231 pacientes fueron visitados en sus hogares por el Dr. Robinson. El año siguiente el número de aquellos internados cayó a 71.

En aquella época el primer Comité del Hospital Británico estaba constituido del siguiente modo: John Hughes, presidente; Frederick Hargrave, secretario; Thomas Armstrong, R.P. Fahy, R. Hudson; J. Wittaker y el Rev. Baron Lodge como miembros.

El Dr. Mackenna fue el cirujano y Mr. Samuel Bishop el boticario (apothecary), cuyos sueldos, aparentemente, fueron pagados con cierto retraso.

En el año 1847, el hospital se trasladó hacia un más grande y confortable lugar, situado en las actuales calles Viamonte y Uruguay. En aquellas épocas esta propiedad estaba situada en las afueras de la ciudad rodeada por los jardines conocidos como la “quinta Wilde”.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El hospital permaneció en este lugar por doce años -hasta 1859- y tenía lugar para 30 pacientes internados. Los pacientes debían pagar m\$ 10 por semana por la atención que recibían.

Aún permanecía bajo la supervisión de Mrs. Nesbit, quien en aquellos años contrajo nupcias con un marinero llamado Wilkinson quien, “tras haber sido un paciente, estaba tan lleno de gratitud y admiración que la ‘redimió’ a ella de su viudez”. En adelante, Wilkinson se transformó en un útil asistente del hospital.

Es curioso observar que en aquellos días, las principales causas de muerte eran la fiebre gástrica y el reumatismo, aunque en los viejos registros se hace mención especial a 9 casos de escorbuto y 2 casos de demencia senil. El Dr. Mackenna informó que 7 de 10 de las muertes producidas en el año eran alcohólicos.

Hacia el año de 1849 hubo un importante incremento en el número de pacientes, que se debió en gran parte a los numerosos buques británicos que arribaron al Puerto de Buenos Aires, y en parte a un creciente influjo de pacientes de las afueras de la ciudad. Por ejemplo, había una gran colonia en Chascomús que contrató los servicios médicos del Dr. John Crosbie. Este doctor tuvo una distinguida carrera en el ejercicio de la profesión, especialmente durante la epidemia de cólera de la que, desafortunadamente, fue víctima.

En el año 1853, el número de pacientes se incrementó a 135, de los cuales 39 eran extranjeros.

Hasta ese momento las mujeres no eran aceptadas como internadas así como una muy pequeña atención médica era provista para ellas. La excepción fue Mrs. Wilkinson, quien actuó como “matrona”, enfermera, cocinera y mucama, e incluso tuvo que proveer sus propios utensilios de cocina. Años más tarde

fueron admitidas 4 o 5 por día, pero fue sólo al comienzo del actual siglo que mayores cantidades fueron aceptadas. Aún más tarde, no les fue permitido atender pacientes. Aunque un hospital sin enfermeras suena algo incongruente, en aquellos días los pacientes dependían para su atención de la buena voluntad de otros pacientes que estaban convalecientes.

Crecimiento y necesidad de fondos

En los años que siguieron, el número de pacientes continuó creciendo y se hizo necesario encontrar un terreno de mayor tamaño. De este modo, el hospital se mudó a la calle Bolívar, aparentemente destacado por su “salud, ubicación e interesante vista al río”. No fue necesario realizar muchas alteraciones en el edificio cuando fue ocupado por el hospital, pero su costo fue de 3.000 libras esterlinas, cuya mitad pagó el gobierno británico. Esto era una suma considerable en aquellos tiempos, y pesar del hecho de que 1.000 libras para la adquisición de equipamientos fueron obtenidas a partir de un bazar organizado en el pasillo del Teatro Colón (en aquella época situado en la esquina de Reconquista y Plaza de Mayo), la posibilidad de cerrar parcialmente el hospital fue seriamente considerada.

El edificio, con grandes deficiencias en la construcción, filtraciones de lluvia a través de las puertas, ventanas, paredes -tanto al frente como a los costados-, constantemente mostró problemas a los que el Comité debió asignar recursos para reparar. De este modo, el costo de mantenimiento creció debido a la instalación de un médico residente y al gran número de pacientes, muchos de los cuales recibieron tratamiento gratuito.

Finalmente, un circo salvó la situación. El “Rodgers’ Ocean Circus Company”, perteneciente a Mr. Spalding y Mr.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Rodgers, dio una sesión a beneficio del hospital, la cual produjo una suma suficiente para restaurar las finanzas de la institución.

Tras la crisis, un mayor número de pacientes fue admitido y mayores fondos fueron necesarios. En consecuencia se hizo un nuevo “bazar” en los pasillos del Teatro Colón, el que parecía haber sido un popular lugar de reunión, y la inesperada suma de m\$N 353.000, el equivalente a 2.800 libras, fue recaudado. Incluso tras el pago de los costos de reparación y las extensiones, quedó una considerable suma para futuras emergencias.

En 1869 el hospital recibió un importante legado del Dr. Dick, quien durante muchos años atendió como uno de los médicos del hospital, habiéndose ganado la fama de dedicar todo su tiempo a actividades humanitarias. Habiendo venido de Escocia y siendo médico naval, la suma que él dejó al hospital fue apenas uno de sus legados a diferentes instituciones británicas.

Durante la lucha contra la fiebre amarilla, un Comité formado en Londres para la ayuda de las víctimas en Buenos Aires, hizo la donación de la magnífica suma de m\$N 5.000 al Hospital Británico.

En julio de 1886, se completó la construcción del nuevo edificio y los pacientes fueron transferidos hacia allí. Consistía en salas generales y de cirugía para hombres, cada una con veinte camas, una sala para mujeres con diez camas, y unos pocos cuartos privados. Luego fueron adicionados los Drysdale, Victoria y Frank Parish Memorial Wards, así como una Old People's Home.

En 1880, arribaron tres enfermeras registradas desde Inglaterra y causaron cierta sorpresa en el hospital en aquel momento. Los pacientes, que en su mayoría eran hombres, no estaban acostumbrados a ser atendidos por mujeres y, en algunos casos, fueron muy importantes sus protestas. De todos modos,

las enfermeras no estaban satisfechas con las condiciones existentes y volvieron a su país tres meses después de su arribo.

En 1886, la Dra. Cecilia Grierson, descendiente de una de las primeras familias escocesas establecidas en la Argentina que llegó en 1825 fue la primer mujer graduada de la Facultad de Medicina de Buenos Aires. Ella desarrolló en 1890, la Escuela de Enfermería como una parte integrante del Hospital Británico de Buenos Aires. La misma fue la primera escuela abierta en el país como un anexo a un hospital en la que todos los estudiantes vivían. La experiencia fue exitosa y la escuela llenó un importante papel en el gradual desarrollo de una eficiente y renombrada organización para el cuidado de los enfermos.

La primera enfermera en completar el curso fue Miss Gertrude Hallet, más tarde Mrs. Ravenscroft quien en reconocimiento de su servicio como enfermera durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) fue honrada por el Rey George V con la Royal Red Cross Medal en una ceremonia en el Palacio de Buckingham.

En síntesis, el Hospital Británico constituye un claro ejemplo de organización voluntaria privada en pro de satisfacer sus propias necesidades sanitarias y colaborar con los más necesitados en esta tarea.

SINTESIS DEL CAPITULO SEGUNDO

Las primeras manifestaciones de ayuda benéfica a los pobres tuvieron un origen privado en cuanto que sus protagonistas, fundadores y hacedores fueron personas independientes de la actividad pública.

El crecimiento económico y el marco de libertad económica vigente a partir de la sanción de la Constitución Nacional en 1853, multiplicaron los hechos, las formas y el financiamiento a las obras de ayuda al necesitado. Numerosos asilos, comedores, hospitales, colectas, casas de huérfanos y colegios, fueron construidos y administrados por particulares. Algunos de estos institutos tenían una finalidad primordialmente mutual para sus miembros. Otros, en cambio, fueron construidos y financiados para atender las necesidades de asilo, alimentación y salud de las personas pobres.

Muchos de los hospitales, bibliotecas, asilos y escuelas que hoy vemos en las calles de Buenos Aires y muchas ciudades del interior son producto de donaciones particulares y de la actividad de asociaciones civiles independientes del estado. Todo esto atestigua silenciosamente que la ayuda a los pobres en un comienzo no fue, ni una creación, ni un patrimonio exclusivo de lo que después se dio en llamar el estado benefactor.

Con el correr del tiempo, la actividad pública desplazó a la privada. El doble esfuerzo que significa financiar una actividad benéfica voluntaria y los impuestos del estado benefactor, la propaganda política y el creciente protagonismo público terminaron por ahogar, en la maraña de regulaciones, las notables realizaciones de los particulares en beneficio de los más necesitados.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

CAPITULO III

LA ASISTENCIA PUBLICA Y LA FUNDACION EVA PERON

Lo imaginario oficial enmascara la realidad y la metamorfosea.

Georges Balandier

Como hemos señalado, antes de la década del treinta la participación del estado, ya sea a nivel nacional o provincial, era reducida en cuanto al subsidio a sociedades de beneficencia la cual generalmente se llevaba a cabo con una parte mínima de lo recaudado en materia de loterías, carreras de caballos y casinos. Francisco Martone señala que: “En nuestro país se ha dejado a las instituciones de Beneficencia el cuidado de la asistencia y bajo este rubro siempre se confundió la verdadera asistencia social; los gobiernos nacionales, provinciales y municipales sólo se limitaban a auxiliar a aquellas con subvenciones que en la mayor parte de las veces eran acordadas en forma arbitraria y sin conocimiento exacto de la verdadera utilidad social cumplida”⁷⁴.

En algunos casos también el estado subsidiaba las instituciones benéfico-asistenciales por medio de un anexo del presupuesto de la Nación, denominado de asistencia social. En numerosas oportunidades se cuestionó la forma, los montos y la falta de control técnico estatal. Con el correr del tiempo fueron sur-

⁷⁴ Francisco J. Martone, cit. por Norberto Ayalón *Historia del trabajo social en la Argentina* (Buenos Aires: Espacio Editorial, 1992) p. 17.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

giendo propuestas legislativas tendientes a centralizar el control de los subsidios, registrar este tipo de entidades benéficas y coordinar su acción asistencial en pos de objetivos establecidos por la legislación.

En lo que se refiere a la asistencia pública directa, hacia el centenario la asistencia pública de la Capital Federal -lugar en donde se concentra el grueso de esta actividad- estaba representada por los siguientes establecimientos que en total reunían 2.550 camas y 98 salas.

- Hospital San Roque
- Hospital Dr. Alvarez
- Hospital Fernández
- Sanatorio Tornu
- Hospital Rawson
- Hospital Muñiz
- Hospital Intendente Crespo
- Hospital Dr. Cosme Argerich
- Hospital Durand (en construcción)
- Hospital Parmenio Piñeiro (en construcción)
- Asilo Intendente Alvear
- Casa del Socorro Dr. Bosch
- Casa del Socorro Nueva Pompeya
- Casa del Socorro Mataderos
- Casa del Socorro San Carlos
- Casa del Socorro Villa Devoto
- Casa del Socorro San Bernardo
- Casa del Socorro Las Heras
- Casa del Socorro Santa Lucía
- Asilo Nocturno
- Escuela de Enfermeros y Masajistas.

Por “casa de socorro” se entiende a un establecimiento similar a un hospital pero de dimensiones y capacidad mucho más reducida (6 a 10 camas) con lo cual el radio de acción es barrial o vecinal. “Estos pequeños núcleos de asistencia pública exteriorizan los beneficios de la institución, llenando sus vacíos en las zonas inhospitalarias, y de esta manera entran a formar con su parte el círculo de la beneficencia pública general, que a favor de tal sistema, se difunde hasta los límites más apartados de esta inmensa ciudad.”⁷⁵

Es de notar que la asistencia pública era onerosa (debía abonarse la pensión en el hospital conforme a un tarifario vigente) y abierta a todos los habitantes. No obstante existían subsidios a indigentes los cuales eran identificados mediante un mecanismo administrativo para focalizar la acción del subsidio de manera de establecer un subsidio directo al necesitado y no indirecto y abierto a todas las personas independientemente de su grado de necesidad.

Por este motivo se instrumentó un polémico “certificado de pobreza” a fin de identificar al merecedor del subsidio público de la asistencia médica gratuita. El informe anteriormente citado explica el funcionamiento de los “certificados de pobreza” y de la asistencia pública.

Cuando un enfermo cualquiera necesita ser hospitalizado, el médico de la Asistencia Pública que interviene, procede de distinta manera según sean las circunstancias que motiven su actuación. En efecto, como regla general la hospitalización requiere del interesado el hallarse munido del documento oficial que acredite su pobreza; para lo cual le

⁷⁵ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II, p. 199.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

basta presentar en la oficina respectiva, sita en el local de la Asistencia Pública, el certificado del Comisario de la sección policial o del Presidente de la Comisión Auxiliar de Higiene Parroquial en que se encuentra domiciliado.

En presencia de este certificado el encargo de la Oficina del Registro de Enfermos le otorga el certificado de pobreza definitivo, lo cual lo habilita, tanto para ingresar a un hospital, como para ser atendido en cualquiera de sus consultorios.

Los certificados, según la Ordenanza propuesta por el Dr. Eduardo Peña y sancionada en 1902 comprenden dos categorías de pobres calificados por los firmantes del certificado primitivo y de acuerdo con el art. 3 de dicha ordenanza que dice así: “Son pobres de solemnidad los enfermos que carezcan de todo recurso y son simplemente pobres, los enfermos que, aptos aún para el trabajo, posean algún recurso propio o reciben auxilios de sus familias, de Sociedades o de particulares”. Los primeros no pagan su asistencia, los segundos por el contrario, la abonan de acuerdo con la tarifa allí establecida, que es un peso por día de hospitalización o treinta centavos por visita, en caso de asistencia en los consultorios.⁷⁶

Este sistema de admisión a los hospitales tenía algunas excepciones como ser los casos de urgencia y accidentes donde el certificado de pobreza se exigía después de brindar la acción curativa. En cambio el tratamiento de enfermedades infecciosas era gratuito y el aislamiento obligatorio para evitar los contagios. En cuanto a las enfermedades venéreas, “los regentes de prostíbulos deben abonar una suma anual por derecho de

⁷⁶ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II, p. 201.

inscripción y las mujeres de este tráfico, que deseen asistirse en el prostíbulo, abonan \$ 5 por visita médica.”⁷⁷

En aquellos años la calidad de la oferta de servicios de salud por parte de la asistencia pública era cuestionada por los mismos integrantes de dicha repartición. Así el informe citado comenta:

El hacinamiento de los enfermos en los hospitales a cargo de la Asistencia Pública, los constituye en recintos anti-higiénicos, comparativamente a lo que se observa en los hospitales similares dependientes directamente del gobierno de la Nación o indirectamente a través de la Sociedad de Beneficencia, lo que hace que no pueda establecerse paralelo entre ellos.

La situación es realmente grave y necesita ser resuelta en la forma que mejor consulte las exigencias, la higiene y la economía.

[...] Desde el año 1871 hasta 1909 en los Hospitales Municipales han sido asistidos 318.783 enfermos. Y sobre esa cifra de enfermos resulta como conclusión que la mortalidad relativa es equivalente al 14,55%. Y como este término medio es la resultante de una observación prolongada por un tercio de siglo debe ser considerado como la expresión más aproximada a la realidad.

Y como estos hospitales sólo intervienen sobre la cincuentava parte de la población de la Capital cuya tasa de mortalidad anual es diez veces menor,⁷⁸ forzosamente

⁷⁷ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II, p. 202.

⁷⁸ La tasa de mortalidad de los hospitales municipales era del 14,5%, en tanto que la tasa de mortalidad promedio en la ciudad de Buenos Aires era del 14 a 15 por mil, es decir, diez veces menor.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

debe concluirse que a ellos recurre la población más necesitada, más seriamente afectada por las enfermedades y en muchísimos casos, como la última etapa de una vida ruda, azarosa, y para morir en circunstancias todas favorables para elevar estos establecimientos a la categoría de templos humanitarios donde la comuna debe hacer acumular y afluir sus mejores recursos, porque son para auxiliar nada menos que a la quinta parte de los desgraciados a quienes la muerte todos los años llama a pagar el obligado tributo a la evolución natural de la especie humana.

Conviene decir también que esa cifra de mortalidad, superior como término medio a la mortalidad observada en la mayoría de los otros hospitales, está revelando en la forma más gráfica y abrumadora, la influencia desfavorable del medio nosocomial en estos establecimientos municipales y contra la cual hemos luchado siempre sin conseguir remediarlo⁷⁹.

Una de las causas de la situación descrita de los hospitales municipales eran las deficiencias a la hora de asignar los recursos. “Es cierto que muchas innovaciones y mejoras no han podido realizarse en los hospitales por falta material de fondos, pero es cierto también que cuando esos fondos existieron, la Municipalidad les dio muchas veces otro destino, porque sin ánimo de reproche, repetimos, causa en el alma un sentimiento de desconsuelo el contemplar que esas grandes casas que tanto dinero requieren, se hallen casi todas en un estado lamentable, que muy pocas a un plan deliberado y que a pesar de contar con 25 años largos de existencia, la más antigua de ellas no se en-

⁷⁹ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria...* op. cit., Tomo II, p. 216.

cuentra concluida, faltándoles a todas numerosas instalaciones auxiliares; que, en fin, atraviesan una situación higiénica defectuosa y esto de una manera continua, porque en sus salas se ven hacinados los enfermos de la Capital y del resto de la República que van allí a curarse.”⁸⁰

De la asistencia a la politización

Es de notar que en el caso de los hospitales construidos por las sociedades de socorros, la demora en la construcción definitiva fue sustancialmente menor y para esta época ya estaban planeando o concluyendo las ampliaciones, a pesar que la recolección de fondos era privada a través de pacientes suscripciones y eventos.

En cuanto a las compras de suministros, el informe da cuenta del ahorro que se generaría si esos productos se compraran en el extranjero. Sólo en el caso de las drogas adquiridas el ahorro llegaría al 57%.

La intención de regular las instituciones de beneficencia se concretó a partir de la década del treinta con una sucesión casi interminable de proyectos reguladores y centralizadores de este tipo de actividades.

En el año 1934 con la firma del Presidente Agustín P. Justo fue presentado un proyecto de Ley sobre Asistencia y Previsión Social⁸¹. El proyecto que constaba de 29 capítulos finalmente no fue aprobado. Una revisión de los capítulos que

⁸⁰ Municipalidad de la Capital Federal: *La administración sanitaria... op. cit.*, Tomo II, p. 230.

⁸¹ Norberto Ayalón *Historia del trabajo social en la Argentina* (Buenos Aires: Espacio Editorial, 1992) p. 27.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

incluía el proyecto permite observar claramente la vocación integradora y centralista del mismo. Asimismo, como una característica de la época se observa el neto corte regulador que se iba a consolidar en la Argentina en la década siguiente.

Los capítulos abarcaban los siguientes aspectos:

- Cap. I: Principios generales que debe regir la asistencia social.
- Cap. II: Del fondo de asistencia social.
- Cap. III: Mutualidades contra el riesgo de enfermedad.
- Cap. IV: Del registro general y estadística de las obras de asistencia social.
- Cap. V: Cooperación de la asistencia social privada.
- Cap. VI: De la asistencia de los tuberculosos.
- Cap. VII: De la asistencia social a los alienados y retardados.
- Cap. VIII: De la asistencia de la lepra.
- Cap. IX: De la asistencia social del cáncer.
- Cap. X: De la asistencia al paludismo.
- Cap. XI: De la asistencia a los tracomatosis.
- Cap. XII: De la asistencia a la anquilostomiasis.
- Cap. XIII: De la asistencia y profilaxis de las enfermedades venéreas.
- Cap. XIV: De la asistencia al cardíaco.
- Cap. XV: De la asistencia odontológica.
- Cap. XVI: Asistencia social de los enfermos infectocontagiosos.
- Cap. XVII: De la asistencia a la invalidez y ancianidad.
- Cap. XVIII: Asistencia a la infancia abandonada.
- Cap. XIX: De la asistencia jurídica a los indigentes.
- Cap. XX: De la asistencia social a los desocupados.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

- Cap. XXI: Represión y asistencia de la vagancia.
- Cap. XXII: Asistencia social a los liberados.
- Cap. XXIII: De la asistencia a la madre y al recién nacido.
- Cap. XXIV: Asistencia a la ceguera.
- Cap. XXV: Asistencia a la sordomudez.
- Cap. XXVI: Del urbanismo social.
- Cap. XXVII: Régimen sanitario del empleado público.
- Cap. XXVIII: De la coordinación de los servicios técnicos y formación del personal para las obras de asistencia social.
- Cap. XXIX: Disposiciones penales.

En el año 1937, bajo la presidencia del General Agustín P. Justo se creó el Registro de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

La función de dicho registro era la inscripción obligatoria de todas las obras de asistencia social existentes en el país a fin de coordinar los servicios de asistencia social que se prestaban por medio de los organismos nacionales, provinciales, municipales y privados.

La no inscripción en dicho registro impedía el otorgamiento de subsidios e implicaba automáticamente la pérdida de la personería jurídica.

En 1940, dicho registro fue organizado formalmente y rebautizado como Registro Nacional de Asistencia Social. El objetivo del registro era consignar la existencia y funcionamiento de todas las instituciones de Asistencia Social oficiales y privadas e incluso las escuelas particulares donde hubieran inscriptos un 20% de alumnos gratuitos y las asociaciones mutualistas.

Dicho Registro que dependía de la Subsecretaría de Culto y Beneficencia del Ministerio de Relaciones Internacionales y

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Culto estableció además un *carnet* de identificación que se otorgaba a las personas y familias asistidas en el cual se asentaban los socorros acordados.

La presentación del *carnet* de identificación era obligatoria para todo trámite ante el registro y comúnmente su exhibición era solicitada por las entidades asistenciales a fin de “evitar la explotación de la caridad”.⁸²

En 1941 se creó la Dirección General de Subsidios también dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La principal función de dicha dirección era el otorgamiento y control de los subsidios que se destinaban a las instituciones asistenciales.

Dos años más tarde, en 1943, el gobierno del Gral. Pedro P. Ramírez creó una comisión para revisar los subsidios otorgados. Durante todo el período estuvo en duda la eficiencia a la hora de otorgar subvenciones. Se cuestionaba no sólo la aplicación de la misma sino la idoneidad del destinatario para cumplir la función comprometida. Fue en el mismo gobierno del Gral. Pedro P. Ramírez donde se ensayó un cambio institucional clave al transferir bajo la órbita del Ministerio del Interior todo lo relativo a la beneficencia y asistencia social.

En el mismo año de 1943 se creó por un lado la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social -dependiente del Ministerio del Interior-. Se integraron a dicha Dirección “el Departamento Nacional de Higiene, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, el Instituto Nacional de Nutrición, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos de salud pública, asistencia social, y cuerpos mé-

⁸² Norberto Ayalón, *op cit.*, p. 30.

dicos que dependían de los distintos ministerios, dependencias y reparticiones autárquicas de la Nación.”⁸³

Por otra parte se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión, cuyo titular fue el Coronel Juan Domingo Perón. Entre las funciones que tenía dicha Secretaría se incluyó lo relativo a la beneficencia, hogares y asistencia social. Esta superposición de organismos, que trasladado al resto del sector público explica el origen del crecimiento del estado, generó problemas jurisdiccionales para las sociedades de beneficencia y entidades benéficas debido a un doble contralor que se imponía. Por un lado, la Dirección Nacional de Salud Pública (Ministerio del Interior) regulaba los hospitales, las cuestiones sanitarias y la higiene y, por otro lado, la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión Social atendía lo concerniente a beneficencia, hogares y asistencia social.

En esos años, otros organismos fueron creados con finalidades asistenciales. Tales son: La Comisión de Servicio Social (1944) encargada de propulsar la implantación de servicios sociales en los establecimientos de cualquier ramo de actividad donde se prestaran tareas retributivas. A tal fin se establecía un sistema de premios que se otorgarían anualmente a empresas y entidades que extiendan beneficios de higiene y atención médica, farmacéutica y campañas para la prevención de accidentes de trabajo; la Dirección Nacional de Salud Pública (1944), dependiente del Ministerio del Interior; y la Dirección de Servicio Social (1945) que reemplazó en funciones y atribuciones al nombrado Registro Nacional de Asistencia Social.

Esta superposición iba a centralizarse en el gobierno de Perón con la creación de la Dirección Nacional de Asistencia

⁸³ Norberto Ayalón, *op. cit.*, p. 31.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Social dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, en el año 1948.

La demagogia

Durante el gobierno de Perón, la Secretaría de Trabajo y Previsión, que años antes había constituido su trampolín político, fue asumiendo un creciente protagonismo en las tareas de asistencialismo.

Ya sea por la asignación de funciones como por el incremento presupuestario que la favoreció, “la Secretaría” como la llamaban sus gestores tuvo un papel preponderante en la política redistributiva implementada por el gobierno.

Pasaron a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social (Secretaría de Trabajo y Previsión-STP) los siguientes organismos: la Dirección General de Asistencia Social de la STP, la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las Sociedades y Asociaciones de igual carácter que existían en el país, cuyos bienes, muebles e inmuebles y/o de cualquier otra naturaleza se transfirieron al nuevo organismo, conjuntamente con su personal, créditos de presupuesto, cuentas especiales, derechos y obligaciones.⁸⁴

La flamante Dirección estaba destinada a “ejercitar en todo el territorio de la Nación el amparo por el Estado de las personas que por causas fortuitas o accidentales se vieran privadas de los medios indispensables de vida y de las que careciendo de ellos,

⁸⁴ Norberto Ayalón, *op. cit.*, p. 36.

se encontraran incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos”.⁸⁵

Entre los objetivos de la Secretaría figuraban: 1) La asistencia al menor abandonado, huérfano o delincuente. 2) La protección de la madre desamparada. 3) El amparo y socorro de la vejez desvalida. 4) La integración y consolidación del núcleo familiar. 5) Resolver el problema de la vivienda. 6) La recuperación de toda persona caída en el infortunio.

La Secretaría de Trabajo y Previsión fue elevada al rango de Ministerio con la sanción de la Constitución de 1949. Sus funciones fueron ampliadas asumiendo la centralización de la asistencia social dispersa hasta ese momento.

Las funciones otorgadas por la nueva constitución al Ministerio de Trabajo y Previsión son las siguientes: 1) Promover la legislación social y fiscalizar su cumplimiento. 2) Mantener las relaciones con las asociaciones profesionales de empleadores y trabajadores. 3) Intervenir en las negociaciones colectivas y mediar en los conflictos del trabajo. 4) Policía sanitaria del trabajo. 5) Coordinar la oferta y demanda de trabajo. 6) Amparar a los trabajadores en el goce de sus derechos y procurar la plenitud del empleo y elevación del nivel de vida. 7) Asistir jurídicamente a los trabajadores y ejercer la instancia conciliadora en caso de conflictos. 8) Régimen de seguros sociales, previsión social y préstamos hipotecarios para adquisición y edificación de inmuebles y préstamos personales para las cajas de previsión. 9) Fomentar el ahorro, el mutualismo y el cooperativismo. 10) Fomentar la vivienda económica. 11) Orientar y formar profesionalmente a los trabajadores. 12) Promover la defensa y el goce de los derechos del trabajador, la familia, la ancianidad, mujeres,

⁸⁵ Norberto Ayalón, *op. cit.*, p. 36.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

menores, desvalidos e incapacitados. 13) Concesión, fiscalización y retiro de la personería gremial. 14) Régimen de remuneraciones.

La labor realizada por el Ministerio mencionado a través de la Dirección Nacional de Asistencia Social fue relevante merced al presupuesto abultado y las atribuciones políticas con que contaba.

Entre ellas pueden mencionarse actividades tales como: reorganización de todos los institutos de menores convirtiéndolos en hogares abiertos, capacitación especializada a los menores, bolsas de trabajo, reorganización de todos los hospitales, habilitación de nuevos servicios, nacionalización de hospitales pertenecientes a entidades de beneficencia, campañas antituberculosas, creación de hogares o refugios maternales⁸⁶, amparo y socorro a la vejez desvalida a través del otorgamiento de subsidios y albergue en los hogares de ancianos, socorro jurídico a las personas caídas en el infortunio mediante la creación de una oficina especial, etc.

Desde el punto de vista formal se instrumentaron cambios que hacían a la imagen pública de las obras de beneficencia. En franca disputa con las administraciones anteriores, revelando ciertos recelos personales y políticos con las llamadas “damas de beneficencia”, se llevaron a cabo cambios menores pero que fueron publicitados como auténticos “logros sociales”, entre ellos: quedó suprimido todo tipo de identificación por medio de números, medallas u otros distintivos, se suprimieron los uniformes,

⁸⁶ Refugio Maternal Nro. 1: Gregoria Matorras de San Martín, en el Instituto de Maternidad, el Refugio Nro. 2 llamado María del Carmen Chiclana de Espora en la Maternidad Ramón Sardá y el Refugio Nro. 3 llamado Paula Albarracín de Sarmiento en la Casa Cuna.

se abolió el uso de celdas u otros castigos corporales, se suprimieron los premios a la virtud, etc.

Fundación Eva Perón

Paralelamente al creciente protagonismo de la Secretaría de Trabajo y Previsión en las tareas asistenciales surgió la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón.

La Fundación de Ayuda Social (luego conocida como Fundación Eva Perón) fue concebida como una institución privada desde el punto de vista formal pero trabajó conjuntamente con la Secretaría de Trabajo y Previsión, llegando incluso a confundirse en atribuciones y actividades.

La Fundación de Ayuda Social fue creada el 19 de Junio de 1948 y a los pocos días, el 8 de julio recibió la personería jurídica y fueron aprobados sus estatutos.

Inicialmente los objetivos de la Fundación eran:

- a) Prestar ayuda pecuniaria o en especie, facilitar elementos de trabajo, otorgar becas para estudios universitarios y especializados a toda persona carente de recursos que lo solicitara.
- b) Construir viviendas para su adjudicación a las familias indigentes.
- c) Construir o crear establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos, de descanso, y/o cualquier otro que contribuya a cumplir los elevados fines de la institución.
- d) Construir establecimientos benéficos de cualquier índole, los que podrán ser transferidos con o sin cargo al Estado Nacional, a las provincias o las municipalidades.

La creación de la Fundación de Ayuda Social es casi simultánea con la centralización de las funciones benéficas en la Secretaría de Trabajo y Previsión.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Desde los comienzos, la Fundación estuvo representada por la imagen de la fundadora, María Eva Duarte. Desde distintos estamentos del gobierno llovieron ofrecimientos y “donaciones” de recursos públicos lo cual multiplicó la actividad de la Fundación.

Mientras desde el gobierno abundaban las prebendas y una sumisión casi servil de los legisladores oficialistas, los opositores cuestionaban tibiamente la propaganda política que se llevaba a cabo desde la Fundación.

En el mes de septiembre de 1950 tuvo lugar un interesante debate en la Cámara de Diputados con motivo del análisis -y posterior aprobación- de un controvertido proyecto de ley que otorgaba a la Fundación la responsabilidad y las facultades de lograr “nuevos objetivos sociales”⁸⁷ que previamente se habían asignado al fracasado Instituto Nacional de las Remuneraciones.

⁸⁷ En dicho proyecto se encargaba a la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón las siguientes funciones:

- a) fomentar el turismo social entre los empleados y obreros y sus familias,
- b) atender a los gastos que demande el acondicionamiento y funcionamiento de las colonias de vacaciones y lugares de descanso,
- c) facilitar la estada de los empleados y obreros y sus familias en los lugares mencionados de descanso, contribuyendo al abaratamiento de los precios, al traslado y demás gastos que se originen con tal finalidad, dotar a los empleados y obreros de los medios y elementos necesarios para poder disfrutar de los beneficios del turismo social,
- d) se procederá a la adquisición de terrenos, construcción y ampliación de edificios con destino a la instalación de colonias de vacaciones y lugares de descanso, a la forestación y plantaciones, a la compra de muebles, y demás elementos y de los barcos que hayan de dedicarse a los fines del turismo social.
- f) la adquisición de vehículos, y utensilios necesarios,
- g) acordar subsidios para el mejor cumplimiento de estos fines, y
- h) atender los servicios financieros de los préstamos que se contraten.

(Dicho Ente que estaba bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión fue creado en 1945⁸⁸ con la finalidad de regular la oferta y demanda de trabajo, establecer los salarios, y en virtud del cual se estableció la obligación legal de abonar el “aguinaldo”).

Una vez más se observa la confusión entre las funciones asignadas a una dependencia pública y a una fundación formalmente privada.

El articulado de la ley en cuestión establece no sólo la asignación de nuevos objetivos “sociales” sino también una serie de prebendas políticas y subsidios que despertaron un acalorado, aunque estéril, debate en la Cámara de Diputados.

Entre las disposiciones establecidas se encontraban las siguientes:

- Asignación de los fines de “turismo social” ya comentados.

- Asignación de recursos para la Fundación:

Asignación del producido del dos por ciento (2%) sobre el sueldo anual complementario que se había establecido en el citado decreto 33.302/45 (ley 12.921).

Asignación del uno por ciento (1%) sobre el sueldo anual complementario a cargo de los empleadores que abonen dicho sueldo anual, conforme se había establecido en el mencionado decreto.

Asignación de las multas que se recauden en cumplimiento de estas disposiciones.

- Facultad de legislar: la ley incorporaba nuevos objetivos a los estatutos de la Fundación pero a la vez establecía, en su ar-

⁸⁸ El Ente Nacional de las Remuneraciones fue creado mediante el Decreto 33.302/45 y ratificado por el Congreso mediante la Ley 12.921.

título 3 “que las ulteriores modificaciones que se introduzcan al estatuto conforme a sus preceptos tendrán igual validez jurídica que las disposiciones del mismo ratificadas por la presente ley”. Esto motivó un debate arduo por cuanto significaba que una institución privada en cuanto establecía modificaciones a su estatuto, establecía a la vez modificaciones a la ley. Curiosamente una institución privada cumplía un rol legislativo, sin dudas una aberración desde el punto de vista jurídico y republicano. Políticamente fue más arduo el debate porque debido a los estatutos de la Fundación, éstos (y consecuentemente la ley) sólo podían ser modificados por la fundadora, María Eva Duarte. Esta anomalía, mientras que para algunos diputados se trataba de un tema menor o para otros estaba perfectamente justificado por la “bondad de la fundadora”, es un claro indicador de la actitud mítica y servil de los legisladores de la época, donde aprobaban leyes sin análisis serios y con una profunda dosis de temor.

- Derecho de intervención: la ley otorgaba a la Fundación (recuérdese institución privada) la facultad de “tomar a su cargo la administración y sostenimiento de algún establecimiento u obra destinado a fines de asistencia social construido y/o habilitado por el Estado, cuando lo considere”. “La Fundación lo hará saber así al organismo pertinente, el que queda autorizado para convenir directamente con aquella institución las condiciones de cesión, a título gratuito, la cesión del uso del bien o bienes correspondientes” (art. 10).

- La ley además autorizaba a los distintos organismos del estado a donar parte de sus presupuestos a la Fundación, e incluso autorizaba al Poder Ejecutivo a “incorporar partidas indispensables para el cumplimiento de la presente ley, a cuyo efecto podrá hacer uso de los medios financieros que estime más conveniente” (art. 11).

- Donaciones: la ley otorgaba a la fundación una porción de terreno en la zona céntrica de la Ciudad de Buenos Aires de 11.903 m².

El análisis del debate parlamentario muestra el nuevo clima de ideas que había envuelto a la cuestión de la beneficencia en la Argentina. Un clima, casi tribal, mediante el cual la veneración por los líderes políticos determinaban el contenido de las legislaciones. Algunos párrafos de dicho debate son ilustrativos:

- El Diputado justicialista Benito J. Ottonello, citando al Presidente Perón sostenía: “La Fundación tiene una característica que la hace única en el mundo y que es la de ser una institución cuyos fondos provienen en forma directa del mismo pueblo, que da de esta manera, un ejemplo extraordinario de generosa solidaridad”.

- El Diputado Radical Sr. Emir Mercader criticando la ley sostuvo: “Esta ley transfiere en forma antirrepublicana, en forma antijurídica, en un intento exagerado y sin límite de aventura de orden político, poderes y funciones públicas a una persona de carne y hueso... y esa persona es la esposa del presidente de la República...”

- Contestando el Diputado justicialista Visca manifestó: “esa persona es un sentimiento popular, es la conductora del pueblo, es la intérprete de sus sentimientos”.⁸⁹

- Diputado Davila (UCR): La Fundación de Ayuda Social existente en el país desde que se constituyó el actual gobierno -que representa uno de los pilares de propaganda

⁸⁹ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Reunión 52, 27 de Septiembre de 1950, p. 3327 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

proselitista-, hasta ahora ha sido un organismo indeterminado en su estructuración, de vaguedad en su contextura, de misterio en su administración y de inusitado vuelo en el despliegue del autoelogio y autobombo, en contradicción con las finalidades y modalidades de la verdadera asistencia social y, por sobre todo, de la caridad cristiana, que exige silencio y humildad.

La creación híbrida de una persona privada que vive con recursos públicos y que no está sujeta a las limitaciones legales de las personas jurídicas del Estado, atenta contra normas esenciales de la juridicidad y de la legalidad de un país.

Dado el monto extraordinario de los recursos que debieran pertenecer al nonato Instituto de las Remuneraciones, que a la fecha deben alcanzar a varios centenares de millones; dadas la vastedad y la enorme importancia de los recursos que se le asignan a la Fundación Eva Perón, los anteriores, los presentes y los futuros; dada la autorización que se confiere por los términos de este proyecto a esa institución para ir incorporando a su enorme, a su hipertrófico patrimonio, por simples convenios con los organismos del Estado que ahora lo representan y los recursos y gastos consiguientes, ¿qué sentido tiene de aquí en adelante la ley de presupuesto de la nación?, ¿qué seriedad tiene la presunta ley que regla los gastos del estado si hay una institución privada, libre de las trabas de la Contaduría General de la Nación que puede invertir cientos de millones del Estado eludiendo las restricciones financieras de la ley de presupuesto.

En ningún país civilizado del mundo las cuestiones asistenciales de orden público, que hacen al presente y al fu-

turo del país, están reducidas a una ecuación personal. Eso sucede solamente en los regímenes de dictadura.⁹⁰

El diputado Benitez apelaba a fundamentos emocionales, como la mayor parte de los diputados que apoyaron el proyecto: “Por la mano suave de la señora Eva Perón, por su corazón tierno, por su comprensión profunda, nuestro humilde, nuestro doliente y sufrido pueblo, sabe que el Estado se encuentra ahora a su lado protegiéndolo; y sabe que la República, antes que al fuerte y al poderoso, atiende al humilde y al desvalido (muy bien, aplausos, muy bien !!)”.

“Ella es ya, hoy, una mística, y un factor importante de nuestra revolución y para nuestra República un aspecto, un ambiente, de los que ya en adelante no podrá jamás prescindirse. Ningún partido político del futuro, podrá apartarse de la influencia extraordinaria de su obra.”

“Esta consagración de su ejemplo en una ley, es el reconocimiento que los hombres que representamos al pueblo de la revolución -que comprende, interpreta y aplaude su obra- le debemos a la señora Eva Perón. (Muy bien!, Muy bien!, Aplausos, Varios señores diputados rodean y felicitan al orador).⁹¹

Con un elevado contenido emocional los diputados aprobaron mayoritariamente (de 118 diputados votaron 112 por la afirmativa y sólo 6 por la negativa) un proyecto que

⁹⁰ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Reunión 52, 27 de Septiembre de 1950, p. 3340 y ss.

⁹¹ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Reunión 52, 27 de Septiembre de 1950, p. 3348 y ss.

evidenciaba vicios republicanos a la vez que reflejaba la sostenida política de apoyo oficial a la Fundación Eva Perón.⁹²

La intimidación

La Fundación Eva Perón tenía un marcado sesgo personalista en todo su accionar. Sus hechos y realizaciones eran agradecidos reverencialmente a la fundadora. La misma administración de los recursos de la Fundación correspondía realizarse, según los estatutos, por la fundadora. Sólo se preveía un esquema formal de administración en caso de fallecimiento de la Sra. Eva Perón. Lo mismo acontecía con las modificaciones estatutarias e incluso a la facultad de disolver la institución. En todos los casos se respetaba la voluntad de la fundadora.

Entre los hechos más destacables de la Fundación figuran los siguientes:

- Construcción de cuatro establecimientos policlínicos en el Gran Buenos Aires. (Situados en las localidades de Ezeiza, Avellaneda, Lanús y San Martín).
- Construcción de un policlínico para niños en la localidad de Baigorria, Pcia. de Catamarca.
- Al momento de la disolución de la Fundación se hallaban en construcción otros tres hospitales, dos en la Provincia de Corrientes y uno, el de niños, en la Capital Federal.
- El tren sanitario.
- Maternidades.
- Construcción de servicios de urgencias médicas para la Capital Federal.

⁹² Discursos con el mismo tono emocional fueron enunciados por los diputados justicialistas Visca, Colom, Rodríguez, entre otros.

- Escuelas de Enfermeras.
- Construcción de escuelas.
- Creación de la Ciudad Infantil.
- Creación de la Ciudad Universitaria de Córdoba.
- Construcción de 13 hogares escuelas en el interior del país.
- Construcción de cinco hogares de ancianos en Burzaco, Santa Fe (2), San Miguel de Tucumán y Córdoba.
- Organización de torneos deportivos juveniles. (Campeonatos “Evita”).
- Hogares de tránsito en la Capital Federal (en total tres, en las calles Carlos Calvo 102, Lafinur 2988, y Austria 2561).
- Hogar de la empleada.
- Provedurías de productos de primera necesidad a bajo costo.
- Donaciones de alimentos, medicamentos y ropa a países vecinos. (Paraguay, Perú y Guatemala).

Los recursos con que contaba la Fundación eran en su mayoría estatales provenientes de leyes especiales dictadas al efecto. Un elevado porcentaje de los ingresos (cerca del 30%) proviene de donaciones, que incluye las donaciones de los sindicatos, distintas dependencias del gobierno (ministerios y secretarías), y donaciones voluntarias y cuasi-voluntarias de empresas privadas. En este sentido existen numerosos casos de donaciones de particulares forzadas por la Fundación mediante el mecanismo del no pago de deudas por servicios prestados o por el suministro de mercadería. Los historiadores Fraser y Navarro comentan los siguientes casos:

Un país rico y generoso estaba, por tanto, en condiciones de efectuar donaciones a la Fundación. Además la situa-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

ción privilegiada de Evita hacía que no resultara prudente negarse a sus peticiones de ayuda. Si se trataba de un representante sindical esperaba, como retorno, un aumento más generoso que el usual; si se trataba de un director de fábrica, esperaba uno más bajo. Y aunque no siempre cupiera esperar tales beneficios directos, los riesgos que la falta de donativos podía comportar no admitían la menor duda. Se dió el caso de unas cuantas empresas que sufrieron pérdidas financieras porque se negaron a prestar su contribución a la Fundación... Se cuenta que en 1950, Arnaldo Massone, propietario de un laboratorio farmacéutico recibió una “petición de vacunas” desde la Fundación, y al negarse a cumplimentarla, el Ministerio de Sanidad, le cortó primero el suministro de electricidad, y luego inspeccionó la empresa. La empresa permaneció cerrada durante tres años. Otro caso se refiere a Mu-Mu, uno de los mayores tres fabricantes de caramelos de Argentina. Según los hermanos Grossman, propietarios y directores de la empresa en aquellos días, la Fundación había efectuado un pedido de gran cantidad de caramelos. Cuando la empresa presentó su factura, la fábrica fue visitada inmediatamente por inspectores de Sanidad y quedó clausurada por tres años y cinco meses. Es posible que hubiera muchos más casos de extorsión y que éstos fueran los únicos que salieron a la superficie. Se decía que la Fundación acostumbraba efectuar sus pedidos de alimentos, ropas o de material de construcción sin pagarlos, dejando a los industriales sin recurso de hacer una donación mediante la no presentación de factura, o permitiéndoles correr el riesgo de reclamar su dinero.⁹³

⁹³ Nicholas Fraser y Marisa Navarro *Eva Perón* (Buenos Aires: Edit. Bruguera, 1983) p. 108.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

La composición de recursos se observa de la memoria del año 1953 de la cual surge el siguiente cuadro.⁹⁴

Donaciones en efectivo	290.964.794	=	32,84%
Convenios Colectivos de trabajo	50.126.644	=	5,66%
Resolución 266	156.025.792	=	17,61%
Alquileres	1.402.760	=	0,16%
Convenios cinematográficos	31.405.627	=	3,55%
Hoteles y colonias	12.399.079	=	1,40%
Hogar de la Empleada	5.430.531	=	0,61%
Loterías, Ley 13.992	27.742.800	=	3,13%
Casinos	130.685.451	=	14,74%
Imp. a las carreras			
Ley 13.941 y 14.402	80.084.451	=	9,03%
Leyes 14.028 y 14.044	523.339	=	0,05%
Producidos varios	<u>39.491.796</u>	=	<u>4,45</u>
Total	886.213.031	=	100,00%

El ocaso de las instituciones privadas

A partir del protagonismo de la Fundación Eva Perón y de la Secretaría de Trabajo y Previsión se impuso, mediante una abrumadora campaña masiva de difusión, “un nuevo concepto de beneficencia”.

⁹⁴ Norberto Ayalón, *op. cit.* p. 57-8.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Se intentó por todos los medios eliminar el concepto de ayuda al necesitado para reemplazarlo por el criterio de “justicia” al damnificado.

Según esta concepción, la pobreza no era una cuestión que demandara ayuda de los benevolentes sino que requería ser “indemnizada” por tratarse de un acto de injusticia. La “ayuda social” era más bien un acto de “justicia” que de benevolencia. El Estado era el encargado de remediar, de equiparar el daño realizado al pobre.

Surgen por lo tanto una batería de pseudoderechos para los pobres. Los “derechos” del niño, el decálogo de la ancianidad, los derechos sociales, etc. El pobre ya no tenía que pedir ayuda sino que podía reclamar un derecho. Es una cuestión de “justicia social”, un tema de estado, una prioridad absoluta de la acción de gobierno. Este cambio sustancial de mentalidad fue muy profundo, llegando hasta nuestros días y se ha incorporado al hábito de los argentinos.

El cambio fue llevado a cabo de manera violenta, a pesar de que ya se estaba insinuando en los escritos y las demandas de los socialistas de los años veinte. No obstante el odio impulsado desde la Fundación Eva Perón hacia las entidades voluntarias de beneficencia fue determinante del cambio de mentalidad.

Las entidades de beneficencia y los socorros mutuos fueron desapareciendo paulatinamente a medida que crecía el protagonismo del estado benefactor y de su brazo privado, la Fundación.

Es más, dichas entidades, fueron víctimas de persecuciones físicas y de una fuerte campaña de desprestigio que las relegó a tareas marginales y casi ocultas.

Por otra parte, dichas entidades se financiaban en su gran mayoría con una elevada proporción de recursos privados. Di-

chos recursos provenientes de particulares fueron mermando a medida que el estado imponía más impuestos legales e inflacionarios. Los fondos disponibles para la “benevolencia” forman una suerte de “presupuesto individual” que disminuye no sólo con la inflación, que comenzó a consolidarse por aquellos años, sino también por el “uso compulsivo” que significa la exacción impositiva.

Además la ayuda compulsiva estatal, sumado a intensas campañas publicitarias y ciertos mensajes amenazantes y generadores de desprestigio desincentivaron a los particulares a continuar con su obra benéfica.

La fundadora en su libro *La razón de mi vida* explica los alcances de su obra, en tanto que lanza uno de sus lesivos ataques contra las formas privadas de beneficencia.

No. No es filantropía, ni es caridad, ni es limosna, ni es solidaridad social, ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto ése. Para mí, es estrictamente justicia. Lo que más me indignaba al principio de la ayuda social, era que la calificasen de limosna o de beneficencia.

Porque la limosna para mí siempre fue un placer de ricos, el placer desalmado de excitar el deseo de los pobres sin dejarlo nunca satisfecho. Y para eso, para que la limosna fuese aún más miserable y más cruel, inventaron la beneficencia y así añadieron el perverso placer de divertirse alegremente con el pretexto del hambre de los pobres. La limosna y la beneficencia son para mí ostentación de riqueza y de poder para humillar a los humildes.⁹⁵

⁹⁵ Eva Perón *La razón de mi vida, y otros escritos* (Buenos Aires: Edit. Planeta, 1996) p. 138.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

La ayuda social que llega, que se suministra racionalmente, previo examen de las condiciones de vida del que la recibe, protege y estimula. La limosna, dada para satisfacción de quien la otorga, deprime y aletarga. La ayuda social honestamente practicada, tiene virtudes curativas. La limosna prolonga la enfermedad.⁹⁶

Durante cien años, el pueblo argentino sólo ha recibido las migajas que caían de las mesas abundantes de la oligarquía, que primero lo explotaba y después, para quedar en paz con la conciencia, le tiraba las sobras de sus fiestas.⁹⁷

En esto se diferencia mi obra de la que realizaron las decadentes sociedades de ‘las damas de beneficencia’. Ellas construyeron por necesidad propia: lo que necesitaban era reconciliarse con la propia conciencia cuyo borroso cristianismo les solía recordar; de vez en cuando, que las puertas del cielo son muy estrechas para todos los ricos.... Las obras de la Fundación en cambio surgen de la necesidad de los descamisados de mi patria. Las obras de asistencia social que las ‘damas’ construyeron en la vieja Argentina estaban pensadas por gentes que ignoraron siempre lo que es la necesidad de los pobres.⁹⁸

El historiador Norberto Ayalón en la obra apuntada también refleja un párrafo de Eva Perón en el cual muestra el desprecio que sentía por la beneficencia tradicional⁹⁹. Ese desprecio

⁹⁶ Eva Perón, Discurso del 28 de julio de 1948, en *La razón de mi vida... op. cit.*, p. 266.

⁹⁷ Eva Perón, Discurso del 27 de octubre de 1951, en *La razón de mi vida... op. cit.*, p. 300.

⁹⁸ Eva Perón *La razón de mi vida... op. cit.*, p. 167.

⁹⁹ Refiriéndose a las “sociedades de beneficencias” normalmente agregaba el calificativo de “decadentes sociedades”.

fue uno de los ejes fundamentales de la “nueva política social” instaurada a partir de 1945. Decía Eva Perón: “Durante cien años el alma estrecha de los ricos, para acallar la voz de la conciencia, no concibió nada mejor que tratar a los pobres con migajas de limosna. Limosna no era solamente las monedas miserables y frías que los ricos dejaban caer sobre las manos extendidas de los pobres. Limosna eran también los asilos escasos que construyeron con las sobras de alguna herencia millonaria.”¹⁰⁰

Las expresiones citadas reflejan algo más que un cambio en el estilo con el cual se desarrollaba la ayuda benéfica. Implicaba además toda una política de abierta exclusión (y hasta en algunos casos campañas deliberadas de desprestigio y hasta intimidación¹⁰¹) hacia toda ayuda que no sea proveniente del estado o bien de la entidad cuasi-estatal, la Fundación Eva Perón.

¹⁰⁰ Norberto Ayalón, *op. cit.* p. 56.

¹⁰¹ Muchas sociedades de beneficencias, literalmente se “llamaron a silencio” durante el régimen peronista. El temor a ser intervenidas por la Fundación Eva Perón, las obligó a manejarse sin publicidad alguna de sus actos, ni siquiera para campañas de recolección de fondos. Mermaron de manera considerable la aparición en diarios y la edición de folletos, lo cual perjudicó fuertemente sus finanzas y por lo tanto su accionar. En una entrevista personal la directora de una sociedad de beneficencia nos manifestó, mientras prefería el anonimato, “En la época del peronismo, ante lo que veían que pasaba con las sociedades, se llamó a silencio. Siguió teniendo los colegios, siguió haciendo todo como siempre pero la sociedad se llamó a silencio, o sea, no salía en los diarios como antes, y así continúa hasta ahora... todo silenciosamente. Creo que quedó de esa época esta actitud silenciosa. Fue una época oscura para nosotros, tuvimos que silenciarnos, agachar la cabeza y tratar de subsistir. Entrar en un silencio total. Fue muy difícil recaudar fondos para el mantenimiento. Ni hablemos de hacer eventos u organizar reuniones!!!” (Fuente: entrevista personal a la Secretaria de redacción de una sociedad de beneficencia que prefirió no dar nombres, marzo de 1997).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Quizás lo más relevante, es que se trataba de un cambio conceptual básico que modificó sustancialmente la noción colectiva de los derechos. La ayuda social pública (o cuasi-pública) pasaba a constituir el medio más idóneo para remediar una situación de injusticia como se consideraba a la pobreza.

La pobreza, en esta concepción no provenía del infortunio, la dejadez, la falta de esfuerzo, sino que era una situación generada por cierto sector de la sociedad (“los ricos”) en desmedro de los más necesitados.

La acción pública viene entonces a solucionar la “injusticia social” generada por el sistema económico. De aquí deriva el desprecio hacia los “fríos” sistemas de ayuda benéfica vigentes hasta 1945. La “ayuda social” no debía encargarse de situaciones de excepción y/o transitorias como puede ser la pobreza proveniente del infortunio sino que debía ser el instrumento de una “restitución de derechos sociales lesionados.”

El hecho más notable y trascendente es que después del accionar de la Fundación Eva Perón quedó institucionalizado en la sociedad argentina la noción de “derecho social”.

El origen histórico es previo, con la prédica socialista de principios de siglo, pero sin dudas la actividad de la Fundación, su propaganda política incesante, la difusión publicitaria de sus actos, y ciertas imposiciones en los planes de estudio de todos los niveles, contribuyeron decisivamente a consolidar el nuevo marco de ideas.

Como hecho anecdótico pero ilustrativo de la masiva difusión que tenían las ideas de los “derechos sociales”, resulta interesante notar que mediante la ley nro. 14.126 de 1951 el libro *La razón de mi vida*, cuya autoría se le atribuye formalmente a Eva

Perón, fue impuesto como lectura obligatoria en todos los niveles y en todos los colegios del sistema educativo nacional.

Este hecho, quizás menor, demuestra el afán publicitario que tenía el gobierno de entonces que se traduce también en sendas campañas a través de los medios oficiales de comunicación, la nacionalización de periódicos, las corrientes publicaciones en el Servicio Internacional de Publicaciones Argentinas que en cinco idiomas¹⁰² editaba todas las realizaciones de la Fundación.

El fin de la Fundación Eva Perón

La actividad de la Fundación era dependiente de la ejecutividad de su fundadora. El 26 de julio de 1952 fallece Eva Perón. Según los estatutos, la fundación pasó a estar dirigida por un concejo integrado por la Confederación General del Trabajo y el Gobierno que perdió paulatinamente el ímpetu inicial.

Con la caída del gobierno del presidente Perón, la fundación fue disuelta en el mes de octubre de 1955 (Gobierno del Gral. Lonardi). Los bienes inmuebles y el personal pertenecientes a ésta pasaron a integrar distintas jurisdicciones del sector público. Primero al Instituto de Acción Social creado a tal efecto y luego a los ministerios de educación, asistencia social, y salud pública, según la función del establecimiento que se trate. En algunos casos se hicieron transferencias a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de acuerdo a la jurisdicción que corresponda.

¹⁰² Francés, inglés, alemán, italiano y español.

SINTESIS DEL CAPITULO TERCERO

La historia de la beneficencia de lo que hoy es la Argentina se remonta a la notable organización de los indios mapuches que, a través de mecanismos de genuina solidaridad, atendían a huérfanos, viudas y desvalidos.

Como hemos visto, las cofradías, montepíos, sociedad de socorros mutuos y de beneficencia han realizado obras ejemplares en favor de los más desprotegidos.

Luego, la mentalidad estatista poco a poco fue absorbiendo y acaparando obras y entidades existentes, politizando las organizaciones y recurriendo a la intimidación para producir una redistribución de ingresos que terminó afectando severamente la condición de los más necesitados, al tiempo que cimentaron peculados de diversa índole a través del tiempo.

Como también se ha hecho notar, la irrupción de los “estados benefactores” no sólo ha degradado el concepto de beneficencia sino que, en esa medida, se ha tendido a desdibujar la natural inclinación solidaria, al considerar que es obligación de los gobiernos y que, por otra parte, al succionar cantidades crecientes de recursos, de hecho, disminuye las posibilidades de la acción privada.

La prepotencia que acarrearán las mencionadas organizaciones estatales ha calado hondo y ha contribuido decisivamente a tergiversar la noción del derecho.

CAPITULO IV

MAS SOBRE “EL ESTADO BENEFACTOR” EN LA ARGENTINA

Lo que siempre ha convertido al Estado en un infierno en la tierra es justamente el intento del hombre de transformarlo en su paraíso.

Frederich Hölderlin

La actividad desplegada por la Fundación Eva Perón, sumada a profusas campañas publicitarias de sus actos, ha contribuido a modificar sustancialmente el concepto de ayuda al necesitado. Luego de los cinco años de actividad de la Fundación, se observa que el concepto de ayuda se relaciona con el derecho del beneficiado a los bienes que necesita. Es como si la necesidad “creara el derecho” y consecuentemente la obligación de que exista un mecanismo redistributivo que satisfaga dicha necesidad. Dicha política se canalizaba tanto a través de departamentos gubernamentales como por la misma Fundación Eva Perón.

El impacto de la Fundación Eva Perón en la población fue significativo. A título de ejemplo, solamente en el año 1953, la Fundación repartió a razón de un juguete por cada tres habitantes. (Este dato no tiene en cuenta el resto de los donativos). Este hecho, sumado a la incesante campaña publicitaria, permite inferir que el impacto sobre la población fue muy importante.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En una investigación sobre la Fundación, realizada por Mónica Campis, Horacio Gaggero y Alicia Garro, se señala:

Teniendo en cuenta la cifra de 2.778.443 unidades de ayuda (consistente en paquetes de ropa, juguetes, máquinas de coser, y otros enseres) que la memoria de 1953 menciona, entre las realizaciones de ese año, los 200.000 niños que intervenían anualmente en los campeonatos Evita, los entre 4.000.000 y 5.000.000 de juguetes, o el 1.000.000 de kilos de pan dulce y botellas de sidra que se repartían a fin de año, podemos inferir el impacto que tendría sobre una población de 15.893.827 habitantes, según el censo de 1947.¹⁰³

La acción directa de la Fundación se refiere a la que realizaba Eva Perón diariamente en su despacho del Ministerio de Trabajo y Previsión, y que a su muerte siguió realizando por algunos meses el mismo Perón, solucionando problemas individuales de personas que hacían largas colas esperando ser atendidas, o que escribían cartas detallando sus dificultades, como a los que son tal vez los aspectos más recordados de la Fundación: los repartos de juguetes, sidra y pan dulce que se realizaban todos los años para las fiestas navideñas.

Donaciones de ropa y calzado a la población humilde de las provincias eran bastante frecuentes y se realizaban a través de las células mínimas o la CGT local.

Los repartos de juguetes en las escuelas y máquinas de coser entre las familias trabajadoras también están suficientemente documentadas. Y juguetes para el día de reyes

¹⁰³ Mónica Campis, Horacio Gaggero, y Alicia Carro “La Fundación Eva Perón” en *Estado, Corporativismo y Acción Social en Brasil, Argentina y Uruguay* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 1992) p. 50.

(se repartían entre cuatro y cinco millones en cada ocasión), que se realizaban entre las 1.600 oficinas de correo de todo el país.

Asimismo, los Almacenes Eva Perón, cuyo objetivo era atender las demandas de trabajadores y obreros, que sin necesidad de ayuda directa, debían ser asistidos para obtener algunos bienes a precios accesibles.¹⁰⁴

En términos presupuestarios, la Fundación manejaba recursos por un importe equivalente al 10% del presupuesto nacional y a más del 50% de los presupuestos sumados de los ministerios de Asistencia Social y Salud Pública y del ministerio de Educación y Justicia.

La proliferación de organismos gubernamentales

La Fundación fue disuelta formalmente pero no en los hechos. Se derogó el sesgo personalista, la propaganda partidaria y una supuesta finalidad electoral, pero no se modificó la esencia. Los instrumentos y las instituciones jurídicas y culturales de la Fundación Eva Perón se perpetuaron a través de distintas normas y bajo diferentes nombres y siglas. La cronología jurídica revela un sinuoso derrotero hacia nuevos entes gubernamentales encargados de desarrollar las mismas funciones de la formalmente extinta Fundación Eva Perón.

Durante la Revolución Libertadora, el Presidente Gral. Lonardi disolvió en 1955 la Fundación transformándola en el Instituto Nacional de Acción Social (INAS). A partir del año

¹⁰⁴ Mónica Campis, Horacio Gaggero, y Alicia Carro, *op. cit.*, p. 95 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

1956 los bienes de la Fundación pasan a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Unas semanas después de haber asumido el control político, las autoridades (Revolución Libertadora) decidieron pasar la Fundación a la órbita de la Presidencia de la Nación con el nombre de Instituto Nacional de Acción Social. A partir de ese momento se produjeron modificaciones en la organización y su forma de operar: se llamó a licitación con el objetivo de explotar las colonias de vacaciones de Chapadmalal y Embalse, se intervino el Hogar de la Empleada, y se puso en comisión a su personal, aduciendo su excesivo número y el escaso arancel que pagaban las pensionistas. El restaurante sería vuelto a habilitar, tras una reorganización y reducción del personal. Antes de 1955 fue devuelto el edificio de la calle Paseo Colón e Independencia a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (propietaria original del predio donde se había levantado su sede central).

Pronto desaparecieron las oficinas que recibían los pedidos de ayuda, ubicadas hasta el 16 de septiembre en la Casa de Gobierno y en la residencia presidencial. Por supuesto, las audiencias personales habían desaparecido, y se debió llamar a concurso para cubrir cargos de asistentes sociales, ya que las células mínimas de la Fundación estaban estrechamente ligadas con el gobierno peronista y el Partido Peronista Femenino.¹⁰⁵

Por otra parte, los fondos que constituían los recursos de la Fundación fueron redistribuidos al financiamiento de los servi-

¹⁰⁵ Mónica Campis, Horacio Gaggero, y Alicia Carro, *op. cit.*, p. 64 y ss.

cios ya existentes, al INAS y a Rentas Generales. La redistribución de fondos es una prueba de la intención del gobierno de continuar *de facto* con la Fundación Eva Perón aunque bajo diferentes aspectos formales y políticos. Dicha Fundación continuó formalmente en el Instituto Nacional de Acción Social y luego en la Dirección Nacional de Asistencia Social. Correspondieron a estos organismos las funciones de asistencia y ayuda al necesitado.

Algunos de sus establecimientos educativos (escuelas) fueron transferidos al Ministerio de Educación y Justicia, en tanto que sus establecimientos asistenciales (sanatorios y hospitales) se transfirieron al Ministerio de Asistencia Social y Salud. También las provincias y los municipios fueron depositarias de algunos establecimientos. Es decir, que las funciones de la Fundación fueron continuadas por el gobierno a través de distintos organismos y ministerios.

En cuanto a las funciones asistenciales, un breve repaso histórico de la accidentada evolución de la institución, permite inferir que los fines y objetivos de la Fundación Eva Perón, son continuadas hasta nuestros días revelando la intención de protagonizar y (en algunos casos monopolizar) la asistencia benéfica a los carenciados. Sucintamente, a modo de ejemplo, sin la intención de desarrollar una rigurosa evolución legislativa, tarea que sería estéril, podemos citar algunos organismos creados con fines asistenciales. La proliferación de estos entes, demuestra el protagonismo asistencial del gobierno.

Desde la disolución de la Fundación Eva Perón hasta 1983 se crearon los siguientes organismos:

Ley 14.303	1954	Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo. Creación del Ministerio de Asistencia
------------	------	--

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Social y Salud Pública¹⁰⁶. A este ministerio es transferida la Dirección Nacional de Asistencia Social, antes dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión.

Decreto Ley 13.255 8/10/55

Creación del Instituto Nacional de Acción Social. Dependiente de la Presidencia de la Nación. Depositario del personal y patrimonio de la Fundación Eva Perón. Posteriormente el INAS, pasará a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Los fines de dicho ministerio pueden dividirse en dos: Por un lado, lo referente al área médico social: prevención, profilaxis, higiene y medicina del trabajo y por otra parte lo referente al área de Asistencia Social. En este sentido se destacan las siguientes funciones: “asistencia integral de los estados de necesidad individual o colectiva, protección de menores y ancianos indigentes, servicios de reeducación social, protección integral de la madre y el niño, readaptación de enfermos e inválidos, asistencia técnica y económica a provincias, municipios y entidades privadas, registros y fiscalización de actividades vinculadas a la asistencia social y salud pública.

¹⁰⁷ Hacia 1960, durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi, la Dirección Nacional de Asistencia Social estaba compuesta por siete departamentos: Departamento de Organización y Desarrollo de la Comunidad, de Servicios Asistenciales de Urgencia, de Coordinación, Información y Control, de Trabajos Especiales, de Biblioteca Especializada y Difusión Técnica, de Enseñanza de Ciegos y Departamento de Secretaría.

Las actividades de la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1960 consisten en funciones similares a las de su “antecesora” la Fundación. De hecho, la Dirección otorgaba 15.000 subsidios regulares a familias, ayudas económicas espo-

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

Decreto 21.541	Nov. 1956	Creación de la Comisión Nacional Asesora de Protección de Menores.
Decreto ley 5.285	Mayo 1957	Creación del Consejo Nacional del Menor. Ente autárquico dependiente del PEN. Entidad encargada de los siguientes institutos: - Instituto del ex patronato de menores. - Hogares de menores de la Beneficencia - Instituto de la policía - Defensoría de menores.
Decreto 5.882	Junio 1957	Nueva Organización del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública Consejo Nacional de Salud Pública Consejo Nacional de Asistencia Social Organismos Técnicos Sanitarios Instituto Nacional de la Salud Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado
Ley 14.439	Junio 1958	Nueva Ley de Ministerios. Funciones del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Funciones: 1) prevención, desarrollo y cuidado de la salud física y mental de la población, 2) Asistencia integral de los

rádicas, ayudas alimentarias, de medicamentos, anteojos, prótesis ortopédicas, pasajes al interior, ropas, utensilios para el hogar, etc. Además asesoraba a las provincias, y administraba nueve centros sociales con servicios para la comunidad, hogares para ancianos, ciegos, bibliotecas, etc.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

		estados de necesidad, 3) Protección integral de la madre y el niño.
Ley 15.244	Nov. 1959	Creación del Consejo Nacional de Protección de Menores. Ente Autárquico.
Decreto Ley 8.924	Oct. 1963	Creación del Consejo Nacional de Asistencia Social. Ente descentralizado.
Ley 16.769	Sept. 1966	Reorganización de los Ministerios y Secretarías de Estado. Creación del Ministerio de Bienestar Social. Funciones del Ministerio de Bienestar Social: Promoción de la familia y de recursos humanos. Asistencia a los necesitados. Mejoramiento de los servicios sociales. Promoción de la acción comunitaria. Creación de las secretarías de estado: 1) Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC) 2) Secretaría de Seguridad Social 3) Secretaría de Salud Pública 4) Secretaría de Vivienda.
Decreto 2.870	Oct. 1966	Competencia de la SEPAC Consejo Nacional de Protección de Menores Dirección Nacional de Asistencia Social Consejo Nacional de Asistencia Social
Ley 17.303	Junio 1967	Creación del Fondo Fiduciario de Promoción y Asistencia a la Comunidad.
Ley 17.492	Oct. 1967	Dirección General de Asistencia Social. Esta Dirección se crea en reemplazo del Consejo Nacional de Asistencia Social y

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

		la Dirección Nacional de Asist. Social, disueltos por esta ley.
Ley 18.120	Enero 1969	Creación del Fondo Nacional del Menor en el ámbito de la SEPAC.
Decreto 4.638	Oct. 1971	Reestructuración del Ministerio de Bienestar Social. Creación de Subsecretaría del Menor y la Familia. Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social.
Ley 19.717	Julio 1972	Creación del Consejo Federal de Bienestar Social.
Ley 20.110	Enero 1973	Creación del Servicio Nacional de la Familia. Organismo descentralizado.
Ley 20.111	Enero 1973	Creación del Servicio Nacional del Menor. Organismo descentralizado.
Ley 20.332	Abril 1973	Creación del Centro Nacional de Reedu- cación Social (Cenareso), dentro de la órbita del Ministerio de Bienestar So- cial. ¹⁰⁸
Ley 20.419	Mayo 1973	Ley Orgánica de la Subs. del Menor y la Familia.
Decreto 339	Nov. 1973	Creación de 6 secretarías de estado.

¹⁰⁸ Funciones CENARESO: 1) Asistencia integral de personas adictas a sustancias estupefacientes o psicotrópicas causantes de dependencias, y 2) Tareas de investigación biomédica y social.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

		1) Coordinación y Promoción Social ¹⁰⁹ 2) Salud Pública 3) Seguridad Social 4) Deportes y Turismo 5) Vivienda y Urbanismo 6) Menor y Familia ¹¹⁰
Ley 21.273	Marzo 1976	Modificación de la estructura del Ministerio de Bienestar Social. Creación de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social (SEPAS)
Decreto 3.629	Dic. 1976	Creación de la Dirección Nacional de Emergencias Sociales.
Decreto 2.697	Nov. 1978	Nueva reestructuración del Ministerio de Bienestar Social (MBS) Secretaría de Acción Social Subsecretaría de promoción social Subsecretaría de deportes y recreación. Subsecretaría del menor y la familia.
Ley 22.359	Dic. 1980	Creación del Fondo Nacional del Menor y la Familia. Cuenta Especial dentro del MBS.
Ley 22.520	Dic. 1981	Nueva Ley de Ministerios.

¹⁰⁹ Entre las funciones de dicha Secretaría de Estado, se encuentran: la formulación de políticas sociales, acciones para resolver estados carenciales colectivos, asignar subsidios a instituciones públicas y privadas y promover el desarrollo de comunidades indígenas.

¹¹⁰ Funciones de la Secretaría de Estado del Menor y la Familia: 1) fomentar iniciativas privadas y del estado tendientes a evitar la desintegración de la familia, el abandono o internación de menores, 2) protección del ciego y lisiados, 3) amparo integral a la ancianidad.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

		Creación del Ministerio de Acción Social. Subsecretaría de Deportes. Subsecretaría de Turismo. Subsecretaría del Menor y la Familia. Subsecretaría de Promoción Social. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Subsecretaría de Seguridad Social. Subsecretaría Técnica y Coordinación.
Ley 23.056	Marzo 1984	Creación del Programa Alimentario Nacional PAN, en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. ¹¹¹

La herencia

La política de redistribución del gobierno peronista (1945/1955) fue ejecutada a través de tres vías principales. En primer lugar, la legislación laboral y asistencial emanada del Congreso y el Poder Ejecutivo (incluyendo la reforma de la Constitución en 1949). En segundo término, la política social del peronismo se manifestó a través de la acción ejecutiva de la Fundación Eva Perón (muy difícil de separar del área gubernamental) y la Dirección Nacional de Asistencia Social (dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión). Y en tercer término, la incesante y polémica propaganda pública de dicha política social.

Estas tres vías llevaron a constituir una nueva lógica redistributiva en la opinión pública. La redistribución y el asistencia-

¹¹¹ Objetivo del Programa PAN: “realización de un programa destinado a enfrentar la situación de deficiencia alimentaria aguda de sectores de población vulnerables y en condiciones de pobreza extrema.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

lismo público se constituye en una obligación de cualquier gobierno o aspirante a tal, debido a una fuerte presión de la ciudadanía.

Como si fuera una imposición irrenunciable en las preferencias cívicas de la población el asistencialismo, que era protagonizado antes de 1945 por entidades privadas, pasó a ser un asunto de estado, una función indelegable del gobierno.

La proliferación de organismos y programas sociales gubernamentales, posteriores al peronismo, demuestra que, aún con colores políticos diferentes, todos los gobiernos continuaron la intención de protagonizar “la ayuda benéfica”.

La consecuencia de la política social del período 1945/55 es de carácter institucional. Las normas jurídicas (leyes, decretos), las unidades ejecutoras (organismos y burocracias administrativas) y el apoyo público (sostén intelectual) conformaban un marco de instituciones tendientes a perpetuar el estado benefactor.

La institucionalización del asistencialismo se manifiesta también en las crecientes demandas de la población por el cumplimiento (por parte del estado) de los “derechos sociales a la salud, educación, vivienda, etc”. Se le asigna al gobierno un nuevo rol que es el suministro de determinados bienes, en carácter gratuito, para personas carenciadas por el derecho que estas tienen a raíz de su necesidad. La necesidad crea los “derechos sociales” y estos deben ser abastecidos gratuitamente por el gobierno.

El estado benefactor tiene dos aristas bien definidas: la oferta de salud y el asistencialismo para los casos de extrema pobreza.

La oferta de salud

La asistencia a los pobres se destaca, además de los servicios asistenciales apuntados anteriormente en la oferta de servicios de salud. Si bien los aspectos educativos, recreativos, turísticos, urbanísticos y deportivos forman parte de las necesidades de las personas carenciadas, las cuestiones que más interés y polémica han despertado son las referentes a la salud y la asistencia material de los pobres.

En materia de salud, el análisis de la evolución de la oferta de salud muestra cómo los servicios ofrecidos por el gobierno fueron desplazando al sector privado hasta protagonizar casi la totalidad de la oferta de salud en la Argentina.

La oferta de servicios de salud está representada por tres sectores clásicos: la oferta pública a través de los servicios hospitalarios, la oferta de las obras sociales y la oferta de los servicios privados.

El sector público

El suministro de salud por parte del sector público se instrumenta a través de la red de hospitales y centros asistenciales generalmente de carácter abierto por cuanto aceptan en forma gratuita la demanda espontánea de toda la población sin ningún tipo de restricciones.

El sector público no encara actividades del tipo asegurador sino que sus actividades son de ejercer la asistencia directa a quien lo demande sin requisitos de cotizaciones previas ni pago alguno.

La financiación de los hospitales proviene en su totalidad de los recursos provenientes de las rentas generales y se asigna a

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

través del presupuesto público conforme a los pedidos de presupuestos de cada unidad hospitalaria.

El sistema de hospitales públicos tuvo dos períodos de expansión significativa. El primero se registró en los últimos años del siglo anterior y la primera década de éste debido al período de bonanza económica del país.

El segundo salto en el número de camas instaladas fue durante el gobierno peronista, pero en este caso se debió, no sólo a una política deliberada de inversión pública en salud, sino además a un proceso de sustitución de los servicios públicos en desmedro de las iniciativas privadas.

En esta época, un cambio institucional fortaleció la presencia del estado en el mercado de salud. La Constitución de 1949 eleva al rango ministerial la Secretaría de Salud Pública al crear el Ministerio de Salud Pública.

El sistema público de hospitales genera algunas deficiencias que se describen en el trabajo de FIEL de la siguiente manera:

Cobertura - subsidios encubiertos: El hecho que el hospital público sea abierto permite que personas con algún tipo de cobertura (obra social sindical o prepago privado) o bien con los recursos suficientes sean atendidos en el hospital generando un subsidio encubierto a personas no carenciadas. Esta circunstancia disminuye la posibilidad de asignar recursos a la atención de personas que realmente necesitan la asistencia, lo cual se traduce en menores niveles de eficiencia y calidad de la prestación.

FIEL destaca:

Con respecto a la utilización de servicios demandados por los beneficiarios del sistema de obras sociales, si bien es poca la información disponible, se estima que más de un

40% de los pacientes de hospitales públicos tienen cobertura de este tipo. Sin embargo el porcentaje de facturación y posterior cobranza de la atención a dichas entidades no supera en la mayoría de los casos el 5/10% del total de ingresos del citado conjunto. La escasa detección de pacientes con cobertura de entidad prestataria se vincula también con el incentivo que para el paciente tiene ocultar su condición de beneficiario de la misma, ya que de este modo ahorra el tiempo de los trámites administrativos que la oficina de facturación exige, a la vez que aumenta su probabilidad de obtener gratuitamente los medicamentos.”¹¹²

Los mismos tipos de subsidios encubiertos se producen cuando el hospital público atiende en forma gratuita a un individuo con capacidad para abonar su atención en un medio privado, cuando atiende a un afiliado a una empresa de salud prepaga privada o cuando atiende a un accidentado laboral asegurado por la empresa o una compañía de seguros (Aseguradoras del Riesgo del Trabajo).

Además existen subsidios interjurisdiccionales tales como el caso de la Municipalidad de Buenos Aires debido a que la mitad de los casos que atiende en sus 19 establecimientos asistenciales provienen del conurbano bonaerense y del interior del país.

Desincentivos institucionales a la eficiencia: Los fondos con que cuenta una unidad hospitalaria provienen del presupuesto asignado en función de la solicitud de fondos, del presupuesto del año anterior y la disponibilidad de fondos. Además

¹¹² FIEL: *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina* (Buenos Aires: Ediciones El Manantial, 1993) p. 272.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

los contralores de la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas son excepcionales.

Evidentemente, este mecanismo resta incentivos para la reducción de costos, más bien penaliza cualquier intento en esa dirección, ya que en este esquema ello implicaría menores fondos asignados en ejercicios siguientes, lo que lejos de generar beneficios para el responsable del establecimiento, significa una pérdida de poder para el mismo.¹¹³

La distribución de los fondos por parte de las autoridades sanitarias, no responde a razones de productividad o eficiencia sino que se utilizan como parámetro los presupuestos anteriores, aunque no están ausentes las cuestiones discrecionales y el favoritismo político.

Suministro centralizado: Por otra parte, los suministros de equipamiento, insumos y alimentos se realizan a través de compras centralizadas lo cual genera en algunos casos precios de compra superiores a los que conseguirían las unidades locales y además genera un complejo sistema administrativo de distribución de dichos elementos.

Es una práctica muy común por parte de los responsables de los establecimientos asistenciales demandar una mayor cantidad de elementos de la que necesitan (insumos médicos, alimentos, etc.) a los efectos de cubrir el faltante que provoca el tiempo de demora del suministro.

Sistemas laborales de los hospitales públicos: El 80% de los gastos de los hospitales corresponden al rubro personal. La política de empleo de estos establecimientos es rígida y resta

¹¹³ FIEL: *Hacia una nueva... op. cit.*, p. 273.

posibilidades de instrumentar medidas tendientes a un incremento de la eficiencia y la productividad. Los ascensos son en función de la antigüedad y los nombramientos son en muchos casos de origen político. FIEL destaca:

El manejo de contratación, promoción y remuneración del personal se realiza a nivel central, siguiendo los procedimientos que norman la actividad administrativa estatal de la jurisdicción respectiva. Es así que se evalúa y premia por los procedimientos cumplidos y no por los resultados alcanzados en materia de servicios prestados, con lo cual asciende la gente que más años permanece en un mismo lugar y no necesariamente la que mayor capacidad profesional muestra. A su vez, este tipo de manejo altamente centralizado de la contratación y promoción de los recursos humanos ha dado pie, en varias jurisdicciones al nombramiento de personal con objetivos políticos desde el nivel central, los cuales son asignados en forma discrecional a los establecimientos asistenciales, independientemente de la necesidad de dicho tipo de recurso en tales áreas.”¹¹⁴

Las obras sociales

Las obras sociales fueron constituidas por el estado durante el primer gobierno peronista para el suministro de un seguro de salud para trabajadores del sector público administradas por el sindicato.

Este modelo de seguro social basado en la profesionalidad y administradas por el sindicato respectivo se fue extendiendo

¹¹⁴ FIEL: *Hacia una nueva... op. cit.*, p. 274.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

en las décadas del cincuenta y sesenta hasta llegar a la ley 18.610 de 1970 por la cual el sistema se institucionaliza y ordena el sistema de obras sociales. Por la citada norma se establece la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia y su grupo familiar primario.

En el año 1971 el sistema se amplía con la sanción de la ley 18.980 que establece la creación de obras sociales para el personal jerarquizado no incluido en los convenios colectivos y mediante la ley 19.032 que establece el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados mediante el cual el sistema de obras sociales se extiende para todos los jubilados y pensionados del sistema nacional de previsión y su grupo familiar primario.

En 1980 (ley 22.269) y finalmente en 1989 (ley 23.660) se regula finalmente la actividad de las obras sociales y los seguros de salud.

En 1997 comienza a regir un sistema híbrido de incipiente introducción de normas tendientes a la libre elección de la obra social pero de alcance muy limitado (sólo entre las obras sociales sindicales) y muy oneroso para quien voluntariamente elija el cambio (duplicación de aportes durante el primer año).

El sector de obras sociales cumple una actividad básicamente aseguradora constituyendo lo que se denomina “tercer pagador”, “su función esencial es administrar los beneficios a los que tienen acceso los usuarios, y realizar con los fondos que recauda, los pagos por la utilización de los servicios médicos que éstos efectúan.”¹¹⁵

¹¹⁵ FIEL: *El Sistema de Seguridad Social, Una propuesta de reforma* (Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino, 1995) p. 22.

El sistema no ha desarrollado capacidad instalada de importancia ni cuenta con equipos profesionales propios. Estos importantes insumos los contratan a los particulares y también al hospital público. Algunas características del sistema de obras sociales son:

Cobertura de las obras sociales: Con información correspondiente al año 1994 aproximadamente 8.500.000 personas son beneficiarias del sistema de obras sociales sindicales. El número asciende a 12.500.000 si se agregan los beneficiarios de la obra social de los pasivos y “si al conjunto de estas entidades se agregan las obras sociales provinciales y municipales, las del poder Judicial, Congreso de la Nación y Universidades nacionales y las correspondientes al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad -todas ellas regidas por leyes específicas- la población con cobertura médica obligatoria asciende a alrededor del 60% del total de residentes del país.”¹¹⁶

Ausencia de competencia: A pesar del tibio y contradictorio intento de apertura a la competencia que comentamos (apertura inviable por su alto costo y sus requisitos administrativos) un rasgo saliente de este sistema ha sido la ausencia de libertad de elección entre los beneficiarios.

Esta ausencia de libertad de elección, que difícilmente se justifica por la vía racional, ha sido la causa de la inexistencia de incentivos hacia mejores niveles de calidad y eficiencia debido a que no deben competir para captar clientes. Los trabajadores en relación de dependencia están obligados a contratar el seguro médico con la institución correspondiente a la asociación gremial a la cual pertenecen.

¹¹⁶ FIEL: *El Sistema de Seguridad Social... op. cit.*, p. 20.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Las obras sociales son “empresas” con mercados cautivos e ingresos garantizados por la vía legal debido a que los recursos provienen de aportes compulsivos sobre los salarios de los trabajadores del 9% (3% correspondiente al empleado y 6% al empleador).

Imposibilidad de establecer un pool de riesgo: El hecho de que las obras sociales se establezcan por actividad genera la imposibilidad técnica de establecer lo que en la actividad aseguradora se denomina un “pool de riesgo”, es decir una población cubierta con los riesgos lo suficientemente diversificados a fin de minimizar las probabilidades de que ocurran los siniestros.

El hecho que la agrupación de beneficiarios sea obligatoria y por actividad implica, por un lado, una escasa movilidad, lo que limita la posibilidad de establecer la población óptima, y por otro lado, genera obras sociales muy poco numerosas con lo cual la actividad aseguradora carece de sentido.¹¹⁷

Duplicación de cobertura: El sistema genera a su vez, duplicaciones de coberturas que se dan en los casos de una persona que tenga dos trabajos o cuando los cónyuges trabajan en actividades distintas y cuando además de la obra social sindical se cuenta con un seguro privado de medicina prepaga.

Una encuesta del INDEC sostiene que para 1989 el 4% de la población contaba con doble cobertura de obras sociales sindicales, mientras que en 1991 se estimó que el 13,9% cuenta con doble cobertura pero entre una obra social y un seguro privado o mutual.

Politización del sistema: El ajuste redistributivo que necesariamente debe realizarse a las entidades con escaso número de afiliados se lleva a cabo a través de la Administración Nacional

¹¹⁷ El 10% del total de entidades tiene menos de 100 afiliados.

del Seguro de Salud (ANSSAL). El ANSSAL administra un fondo de redistribución proveniente del 10% de las cotizaciones de los afiliados al sistema. En varias oportunidades ha sido cuestionada la asignación discrecional y poco transparente de los subsidios del ANSSAL a las entidades deficitarias.

Disociación entre ingresos y egresos: Estructuralmente existen tendencias hacia el desequilibrio financiero del sistema de obras sociales. Son naturalmente muy fuertes los incentivos hacia el crecimiento de los gastos y no existen los mismos incentivos sobre los ingresos.

La falta de competencia lleva a la ausencia de incentivos para el manejo eficiente que necesariamente significa menores costos. A su vez los métodos de pagos con aranceles reglamentados y demoras en la efectivización de los cobros¹¹⁸, sumado al hecho que para los afiliados son terceras partes quienes financian el consumo, genera el incentivo a demandas de servicios superfluos o excesivos lo cual aumenta también los gastos.

Por otra parte, los ingresos dependen del nivel salarial y de la tasa de evasión que a su vez es función de la capacidad de control, la calidad de las prestaciones y la tasa marginal de impuesto sobre el trabajo.

¹¹⁸ A su vez, esta circunstancia genera el incentivo a facturar servicios no prestados, una práctica muy común en las obras sociales.

El sector privado

El sector privado ofrece servicios de salud mediante los médicos particulares de cabecera, los servicios hospitalarios arancelados y las empresas de medicina prepaga.

Por otra parte, el sector privado actúa como prestador de servicios a las obras sociales, actuando como proveedor de la infraestructura y los servicios médicos profesionales.

El denominado sector de prepagos o empresas privadas de seguro de salud, ha experimentado un notorio crecimiento en los últimos años. La primera empresa de este tipo fue creada en 1962, y a fines de esa década había seis. El crecimiento explosivo se produjo en la década de los ochenta tanto en la cantidad de empresas como de asociados. Se estima que existen unas 80 empresas de este tipo en la Capital Federal y unas 300 en todo el país, que cubren a una población superior a los 2,5 millones de personas.

Estos servicios se han desarrollado sin la tutela ni el subsidio del Estado, y han resultado muy atractivos para sus clientes. Los planes se adaptan a los distintos tipos de consumidores. Existe una muy rápida adaptación a los nuevos desarrollos tecnológicos.

Lo notable de esta experiencia es que se trata de un sector que ha crecido totalmente desregulado y con alto grado de calidad en sus servicios. Lamentablemente, el carácter compulsivo de los aportes a las obras sociales priva a gran parte de los aportantes de la posibilidad de poder adherirse a este tipo de programas, ya que sólo pueden hacerlo pa-

gando nuevamente, es decir pagando el seguro prepago luego de haber pagado la obra social.¹¹⁹

El asistencialismo

Una de las experiencias recientes más importantes desde el punto de vista de la asistencia pública es el Programa Alimentario Nacional que tuvo una publicidad intensiva durante el final de la década del ochenta. Actualmente la cuestión asistencial se desarrolla a través de los numerosos programas ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Resulta interesante relatar las consideraciones más importantes de ambas políticas asistenciales, que continuando el camino trazado por la Fundación Eva Perón, en el sentido de restituir derechos sociales lesionados, ponen el énfasis de la ayuda social en la monopolización pública y en los aportes compulsivos para sostener su financiamiento.

El Programa Alimentario Nacional

El Programa Alimentario Nacional surge como iniciativa gubernamental a fin de “enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema”¹²⁰.

La iniciativa, promulgada en ley 25.056 del 22 de marzo de 1984, fue propuesta por el Poder Ejecutivo y apoyada unánimemente por las dos cámaras del Congreso de la Nación. La in-

¹¹⁹ Alberto Benegas Lynch (h) y Martín Krause “La enfermedad de la ‘salud pública’ ”, *Libertas* N° 18, año X, mayo de 1993, p. 248.

¹²⁰ Ley 23.056, art. 1, 22/3/84.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

tención original era instrumentar un programa asistencial de carácter transitorio, con una duración limitada de dos años (aunque prorrogables).

El artículo 5to. de dicha norma enuncia los objetivos del programa: “fomentar y orientar la solidaridad social, la donación de bienes y servicios del trabajo voluntario, mediante la participación comunitaria y la difusión de los objetivos y contenidos del programa”.

Entre los fundamentos utilizados para justificar el programa se encuentran los siguientes:

1) Carácter transitorio y coyuntural: se sostenía en los considerandos del proyecto de ley, finalmente promulgado, que el programa estaba orientado a “atacar las consecuencias y no las causas de la desnutrición”. Se trataba de una “emergencia nacional fruto de políticas económicas y sociales equivocadas ejecutadas por el gobierno anterior”. En este sentido el PAN tiene un carácter de “reparación moral, social y material”.

2) Debido a la insuficiencia de información sobre la población-objeto, es decir la población beneficiaria, la ley asume un carácter ambiguo en cuanto al número de personas a asistir y en cuanto al contenido concreto de la ayuda material.

3) El artículo 15 prohíbe la inclusión de propaganda política a las actividades propias del Programa Alimentario Nacional. El mensaje del Poder Ejecutivo decía que “el Gobierno deberá evitar cuidadosamente toda distorsión en los objetivos sociales del programa, la que podría producirse si motivaciones ajenas a los mismos interfirieran en su desarrollo”.

4) El carácter del programa no es exclusivamente asistencial. En los fundamentos y en los discursos del debate parlamentario se dejó lo suficientemente claro que no se trataba de un esquema de beneficencia del tipo de las “viejas sociedades que

nacen con Rivadavia”, y se insiste en que el principio de solidaridad debe desplazar cualquier atisbo de actitud caritativa. No se trata de una obra de beneficencia porque el marco de ideas que sustenta el Programa Alimentario Nacional es el de la “justicia social” por el cual toda la población tiene “derecho a la alimentación”. En este sentido, la función del gobierno (a través del PAN) es “restituir el derecho lesionado”.

El objetivo básico del PAN era complementar la alimentación de las familias carenciadas mediante la entrega de alimentos. Este objetivo netamente asistencial era complementado con otros objetivos comunitarios tales como la educación para la salud, compras y huertas comunitarias, etc.¹²¹

Pese a que uno de los objetivos complementarios era “fomentar el trabajo voluntario”, el Programa se desarrolla sobre la base de 3.585 agentes dependientes del Ministerio de Salud y Acción Social de los cuales sólo el 6% eran voluntarios a título honorífico. El resto era personal remunerado.¹²²

El programa consistía en la entrega mensual de una caja PAN a las madres de las familias carenciadas identificadas para tal efecto. Las cajas eran entregadas en reuniones de aproximadamente 30 personas que se realizaban en sedes de instituciones intermedias y sociales.

Las cajas PAN contenían alrededor de 15 kilogramos de alimentos no perecederos de contenido rígido aunque con variaciones estacionales y regionales. En la provisión de alimentos intervenían la Junta Nacional de Granos y la tarea de empaque-

¹²¹ Emilio Tenti Fanfani, “Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina”, Boletín Informativo Techint, N° 248, julio-agosto de 1987, p. 113.

¹²² Datos correspondientes al año 1985.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

tado se realizaba en el Mercado Central de Buenos Aires y en una planta en la ciudad de Paraná, Entre Ríos.

El grado de cobertura del programa puede considerarse como muy significativo por cuanto, de 1.586.697 familias identificadas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), el 84% eran beneficiadas con la caja PAN. En total 1.331.471 recibían en el año 1985 la caja PAN.

Emilio Tenti Fanfani comenta la distribución regional del grado de cobertura:

Si se analiza la distribución de esta tasa por jurisdicción se encuentran cuatro situaciones típicas 1) por una parte están aquellas jurisdicciones cuyas cifras están por debajo de la cobertura nacional tales como Capital Federal (49,6%), Tierra del Fuego (53,8%), Jujuy (65,5%), Santa Fe (66,6%) y Chubut (67,6%) entre otras. El bajo coeficiente de Córdoba (35,6%) se explica por la presencia de programas alimentarios ejecutados por la administración provincial. 2) Por otro lado están las provincias que tienen cifras similares a la cobertura nacional. Este es el caso de Río Negro (83,2 %), Tucumán (86,5%), Santa Cruz (88,2%) y Buenos Aires (78,5%). 3) Un conjunto de provincias tiene prácticamente cubierta con el servicio del PAN a toda su población con NBI. Aquí están los casos de Corrientes (94,4%), Misiones (107,1%), Neuquén (109,2%), Salta (110,8%) y Santiago del Estero (115,8%). 4) Por último, un conjunto de provincias se destacan por su sobre-representación en la distribución del PAN en relación con las cifras de la población con necesidades básicas insatisfechas. Los casos más llamativos son La Rioja (238,7%), Catamarca (222,8%), Formosa (187,5%), San Juan (170,4%) y La Pampa (124,9%). Cabe señalar que todas estas provincias privilegiadas en materia de

distribución de cajas PAN son gobernadas por partidos que se oponen al partido gobernante, la Unión Cívica Radical.¹²³

Por tratarse de un programa asistencial, esencialmente transitorio, es muy difícil evaluar, en términos de reales mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios, los resultados del proyecto.

El bienestar de los beneficiarios del PAN antes y después de la ayuda asistencial es imposible de evaluar. El PAN fue un programa asistencial pasajero, un paliativo. Las causas estructurales de la pobreza no pueden ser resueltas por un programa asistencial. El único parámetro de medición es el grado de cobertura que indica el grado de satisfacción temporal de algunas de las necesidades alimentarias de los beneficiados. En ese sentido, el hecho de que el 84% de las familias identificadas como beneficiadas reciban la Caja PAN indica un elevado grado de cobertura.

Queda por evaluar si este elevado porcentaje de cobertura tiene correlación con la solución, aunque sea temporaria, de la situación de pobreza del beneficiado o si por el contrario responde más a una necesidad del estado por publicitar la ayuda alimentaria.

Conclusiones sobre el PAN. Perpetuidad y politización

El programa alimentario, como iniciativa gubernamental, y a pesar de las insistentes declaraciones acerca de la transitoriedad

¹²³ Emilio Tenti Fanfani, *op. cit.*, p. 115.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

del proyecto, no pudo resistir la tentación de sus ejecutores en cuanto a perpetuar la ayuda y aprovechar políticamente las actividades.

Comenta Emilio Tenti Fanfani que “pese a su clara definición como ‘transitorio’, ‘de emergencia’ y ‘coyuntural’, el PAN ya ha superado sus dos primeros años de vida, y no tiene todavía definido un horizonte de finalización. Tampoco se conocen los logros efectivos del programa ni si se están beneficiando a las familias en situación de extrema pobreza aguda con niños en edad preescolar, ancianos no cubiertos por la seguridad social, mujeres embarazadas, etc.”¹²⁴ (Cabe notar que el Programa PAN fue finalizado a raíz del cambio de autoridades gubernamentales de 1989).

Asimismo, el grado de cobertura regional refleja la utilización política del programa, una tentación inevitable con antecedentes históricos (Fundación Eva Perón). En las provincias donde eran más necesarios los votos debido a los resultados electorales adversos hacia el partido gobernante fue donde más cajas PAN se repartieron en relación con las familias identificadas con necesidades básicas insatisfechas.

La utilización política del PAN llegó incluso a las relaciones de poder interna del partido gobernante. Al respecto comenta Emilio Tenti Fanfani en el trabajo citado que:

El carácter directamente distributivo y relativamente discrecional de este programa se presta para instrumentalizarlo con una intencionalidad política inmediata. Esta potencialidad explica muchas de las disputas que se han

¹²⁴ Emilio Tenti Fanfani, *op. cit.*, p. 117.

desarrollado por el tema del control del reparto de las cajas PAN. Estas luchas manifiestan un interés en apropiarse de las presuntas ventajas políticas y electorales que se asocian con la distribución de este recurso. Los conflictos a este respecto no sólo oponen los partidos de oposición al partido en el Gobierno, sino a las propias fracciones que conviven y luchan por la hegemonía en el propio partido radical. Esta segunda situación se manifestó claramente en el caso de la provincia de San Luis. Esta provincia tiene un Gobierno justicialista y el conflicto por el PAN llegó hasta el interior mismo de la Unión Cívica Radical local. Allí Mario Negri, diputado nacional de la UCR, condicionó su disposición a negociar en un conflicto intrapartidario a su participación en la ‘organización y distribución’ de tres programas nacionales (el PAN, los créditos del Banco Hipotecario y el programa ‘deportes para todos’). En una nota pública reivindicó una participación igualitaria en la distribución de esos recursos para cada una de las líneas internas de la UCR local.¹²⁵

La asistencia pública en 1997. Los “programas focalizados”

En la actualidad la política asistencial es intensiva a través de numerosos programas llevados a cabo, mayormente, por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Una breve descripción de los programas actualmente en ejecución permitirá comprender que el principio sobre el cual se

¹²⁵ Emilio Tenti Fanfani, *op. cit.*, p. 117. La nota de Mario Negri fue publicada en el diario La Razón el 1/9/86 bajo el título de “Una advertencia por la distribución del PAN”.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

desarrolla la política social es el mismo que sustentó las acciones del gobierno desde 1945. Es decir, que el sustento de la política social sigue siendo la restitución de los derechos sociales (justicia social), en lugar de un carácter benéfico esencialmente privado.

El gasto social, en programas focalizados se administra mayormente por la Secretaría de Desarrollo Social. El presupuesto de dicho gasto se estima en 2.319 millones de pesos (1996) a través de los siguientes programas:

1) Salud Materno Infantil	88,2
2) Protección a Ancianos con Alta Vulnerabilidad Social	32,0
3) Plan Social Educativo	123,0
4) Programa Social Agropecuario	9,9
5) Control del Mal de Chagas	7,7
6) Prevención y Control del Cólera	4,6
7) Programas de Empleo	234,4
8) Formación para la Reconversión Productiva	68,5
9) Menor y Familia	74,5
10) Atención de la Emergencia Social y Sanitaria	20,0
11) Prestaciones Sociales del INSSJP	317,4
12) Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	30,0
13) Seguro de Desempleo	354,1
14) Fortalecimiento de la Sociedad Civil	8,4
15) Fortalecimiento de comedores escolares e infantiles	34,9
16) Infraestructura Urbana	10,9
17) Fondo Nacional de la Vivienda	900,0
Total en Millones de pesos (1996)	2.318,5

1) Programa Salud Materno Infantil (PROMIN): Las acciones de los programas de Salud Materno Infantil responden al “Pacto Federal en Favor de la Madre y el Niño” suscrito en marzo de 1994, por el cual se acordó alcanzar en el año 2000 un conjunto de estándares de salud que mejoraran los registrados en 1990.

El objetivo de este programa es sostener un sistema de control de las mujeres embarazadas, las madres en período de postparto y los recién nacidos hasta el primer año de edad. Asimismo se intenta supervisar el crecimiento de los niños entre su nacimiento y los seis años de edad.

Mediante el PROMIN se financia la adquisición de leche en polvo, leche fortificada especial para casos de desnutrición, actividades de capacitación, equipos médicos e informáticos así como materiales de construcción para la remodelación y ampliación de comedores infantiles.

El objetivo de dicho programa está mensurado en variables-objetivos cuantificados. Los objetivos son:

- a) Reducir la tasa de mortalidad infantil del 29/00 en 1990 al 20/00 en el año 2000.
- b) Reducir en un 50% la mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años.
- c) Reducir en un 50% las defunciones por diarrea en menores de 5 años.
- d) Reducir a menos del 23/00 la tasa de mortalidad en menores de 5 años.

2) Protección a Ancianos con Alta Vulnerabilidad Social: El programa tiene como destinatarios a las personas mayores de 60 años con necesidades básicas insatisfechas (pobres-estructurales), que no poseen cobertura de seguridad social. Según pro-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

yecciones del INDEC, esta población se calcula en alrededor de 350.000 personas.

El programa se basa fundamentalmente en la transferencia de fondos con destino a las provincias, municipalidades y organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades relativas a este objetivo.

Los beneficiarios de este programa tienen acceso a bolsos alimentarios, con los que se busca asegurarles un balance nutricional adecuado (1500 calorías diarias por persona). El número de raciones mensuales distribuidas en 1996 fue de 113.000 con lo cual se abastece al 32% de la población-objetivo.

3) Plan Social Educativo: El Plan Social Educativo (PSE) tiene por objetivo la reducción de las diferencias, de carácter social, que pueden presentar los niños que concurren al sistema escolar. “Los productos que el PSE entrega a las escuelas, con la finalidad de reducir esa desigualdad, son de carácter estrictamente pedagógico: provisión de libros, aportes para la implementación de proyectos pedagógicos, perfeccionamiento docente, equipamiento didáctico para escuelas, construcción de aulas, aportes para equipos mobiliarios y de computación para escuelas.”¹²⁶

El Programa Social Educativo se ejecuta mediante transferencias financieras directas a escuelas y la provisión de material de escritura y lectura. Los resultados entre 1993 (año de inicio de este programa) y 1996 son los siguientes:

¹²⁶ Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Nacional correspondiente al período 1997. Cámara de Diputados de la Nación. Trámite Parlamentario N° 140. Septiembre de 1996. p. 5687.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

- Distribución de 7.745.000 manuales y libros para las bibliotecas escolares.
- Construcción de 257.500 metros cuadrados de aulas y salas de jardín en escuelas precarias.
- Equipamiento de 20.100 escuelas con material didáctico para laboratorios.
- Erradicación de 1959 'escuelas ranchos'.
- Distribución de 12.000.000 de cuadernos.

4) Plan Social Agropecuario (PSA): Este programa tiene por objeto las familias agropecuarias con serios problemas de rentabilidad que las transforman en familias con necesidades básicas insatisfechas. Esos problemas de rentabilidad surgen por factores microeconómicos tales como la reducida superficie de sus campos, el deterioro del recurso natural, el monocultivo, escasez de capital, bajos precios de sus productos, falta de acceso al crédito, etc.

El programa tiene por objeto apoyar a estos pequeños productores para que puedan aumentar sus ingresos mediante el apoyo técnico y financiero.

Hasta 1996 se había apoyado mediante este programa a 19.661 familias minifundistas.

5) Control del Mal de Chagas: Este programa se inició en los primeros años de la década del sesenta con el objeto de controlar la transmisión del agente etiológico en la enfermedad del Chagas. Del total de viviendas existentes en el área endémica se programó rociar con insecticidas en el período 1992-1996 un total de 648.522.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

6) Prevención y Control del Cólera: Las acciones de prevención y control del cólera están orientadas a focalizar los brotes epidémicos y disminuir la morbilidad y mortalidad causadas por esta enfermedad. Este programa consiste en la transferencia de fondos a las distintas jurisdicciones para la contratación de personal, compra de equipos, la distribución de insumos, tratamiento de pacientes, medidas de limpieza y bioseguridad y el abastecimiento de agua potable en pequeñas localidades.

Según el gobierno, estas acciones han permitido alcanzar un relativo control de la enfermedad de manera que los casos ocurridos en los dos últimos años provienen de contactos previos en países limítrofes, en especial Bolivia.

7) Programas de Empleo (a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social): Los programas de generación de empleo tienen como objeto promover la creación de puestos de trabajo y tienen como destinatarios principales a personas de bajas calificaciones para el empleo, responsabilidades y jefatura de hogar y larga permanencia en el desempleo.

“Los criterios que orientan estos programas son la capacitación de los desempleados involucrados, que el resultado de dicha capacitación se traduzca en obras dirigidas a sectores de bajos recursos y la participación de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y control de las obras a realizar.”¹²⁷

Los programas de empleo son los siguientes:

- Programa Trabajar: se propone disminuir los problemas de desempleo de personas de bajos ingresos, las que deben reunir las características de ser único sostén de familia, con un

¹²⁷ Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto... *op. cit.*, p. 5689.

mínimo de dos personas a cargo. La ayuda no remunerativa que reciben los beneficiarios puede variar entre 50 y 200 pesos por mes. “Asimismo, al ejecutarse a través de pequeñas obras valoradas como útiles para la comunidad (canalizaciones de riego, centros escolares, comedores, núcleos de viviendas económicas, saneamiento básico, redes de distribución, etc.) contribuye al desarrollo de la infraestructura económica y social.”

- Programa Forestar: brinda ayuda económica a personas desocupadas que residan en el medio rural con criterios similares a los utilizados en el programa Trabajar, favoreciendo la creación de puestos de empleo mediante la selección de actividades que representen una continuidad, como fuente de trabajo, una vez finalizado el apoyo institucional. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social otorga una ayuda de 100 pesos mensuales que debe ser complementada por una suma igual por el productor responsable.

- Programa Empleo Privado (PEP): promueve la creación de puestos de trabajo impulsando la utilización, por parte de las empresas, de las modalidades “más flexibles” que existen en la legislación argentina. El Ministerio otorga una ayuda económica de 200 pesos mensuales a cada trabajador desocupado que sea contratado por alguna de estas modalidades.

Estos tres programas son de aplicación reducida debido a que en cuatro años de aplicación han favorecido a sólo 374.214 beneficiarios sobre una población, si bien desconocida en exactitud, estimada en no menos de 1.500.000 personas.

8) Formación para la Reconversión Productiva (a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social): Por otra parte, y dentro de la ayuda a las personas desocupadas, se están desarrollando desde el año 1993 los llamados “Programas de Formación

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

para la Reconversión Productiva” tendientes a preparar la mano de obra semicalificada en ocupaciones que cuenten con evidencia de demanda por parte de las empresas. Estos programas que son financiados conjuntamente entre el gobierno argentino y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son los siguientes:

a) Proyecto Joven: que provee capacitación laboral para ocupaciones de nivel de semicalificación, destinado a jóvenes de bajos recursos y bajo nivel educativo, desocupados o semiocupados.

b) Proyecto Microempresas: por el que se brinda capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica, con orientación hacia las personas desplazadas de los sectores públicos o privados debido a procesos de reconversión.

c) Proyecto Imagen: mediante este proyecto se orienta a personas de bajos recursos en la preparación de entrevistas y cartas de antecedentes a los efectos de buscar trabajo en el mercado laboral.

d) Fortalecimiento institucional de oficinas de empleo: Este programa trata de conformar una red institucional en todo el país a los efectos de mejorar el suministro de información sobre las oportunidades del mercado laboral.

Estos cuatro programas de “formación para la reconversión productiva” han tenido desde 1993 hasta la fecha sólo 166.686 beneficiarios lo que demuestra el bajo nivel de aceptación por los mismos necesitados.

9) Menor y Familia: Como una característica casi constante de los esquemas asistenciales públicos, las legislaciones y los institutos creados a tal efecto enuncian (especialmente al momento de solicitar los fondos para su financiamiento) en

forma grandilocuente los alcances proyectados en materia de asistencia y seguridad hacia las personas necesitadas.

Por tal motivo, pareciera que si sólo nos limitamos a las legislaciones, sus considerandos y los proyectos escritos, no deberían existir personas en condiciones de pobreza porque los entes públicos se encargarían de ello.

Sin embargo una simple apreciación de la realidad, confirmada por datos estadísticos que esos mismos entes públicos elaboran, permite inferir que a pesar de los anuncios, las situaciones de pobreza subsisten y la total cobertura asistencial es más un pretexto para solicitar fondos que una situación real.

El proyecto de ley de presupuesto para el año 1997 comenta en el capítulo correspondiente al Consejo Nacional del menor y la familia sus alcances: “A través del Consejo Nacional del Menor y la Familia se formulan y ejecutan políticas y acciones tendientes a proteger a la minoridad y su entorno familiar, personas discapacitadas y ancianos, que se encuentren en estado de abandono o peligro moral o material, mediante los tratamientos que estime convenientes.”

Durante el período 1995/96 se realizaron 93.000 prestaciones asistenciales que consisten en cuidados de menores y personas discapacitadas, revinculaciones familiares de niños castigados, internaciones en institutos públicos y en organizaciones no gubernamentales, regímenes de libertad asistida para menores con causas penales, atención y tratamiento de familias en crisis, etc.

10) Atención de la emergencia social y sanitaria: Mediante este programa se intenta “contribuir a superar eventualidades por las que atraviesan personas y su grupo familiar, derivadas de

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

alguna problemática de índole social o de salud y que carecen de cobertura de obra social.”

La ayuda se realiza mediante el otorgamiento de subsidios personales previa la evaluación del solicitante. Durante el período 1994/1996 el programa ha brindado en promedio por año, asistencia a 77.300 personas otorgándoles un beneficio del orden de los 220 pesos.

11) Prestaciones sociales del INSSJP: Se trata de prestaciones asistenciales llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados destinadas a beneficiarios de bajos recursos económicos. Entre dichas prestaciones están los subsidios para internación geriátrica, un programa nutricional (Probienestar), gastos de sepelio y la distribución de subsidios económicos para situaciones de emergencia.

En 1995 se otorgaron subsidios a 47.800 beneficiarios, se proveyó alimentos a 306.962 personas y se subsidió la internación geriátrica de 18.449 ancianos.

12) Mejoramiento habitacional e infraestructura básica: Este programa consiste en la transferencia financiera a cerca de 84.990 beneficiarios a través de la Secretaría de Desarrollo Social a los efectos de “mejorar las condiciones del hábitat y facilitar el complementamiento y acceso a viviendas básicas de grupos poblacionales vulnerables, tanto en áreas rurales como urbanas, como así también la infraestructura social básica y las condiciones bioambientales desfavorables, asegurando la protección sanitaria, seguridad y habilitabilidad mínima a grupos poblacionales carenciados.”¹²⁸

¹²⁸ Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto... *op. cit.*, p. 5693.

13) Seguro de desempleo: Mediante la ley nacional de empleo N° 24.013 se propicia un sistema de protección a los trabajadores desocupados. El beneficio que se otorga incluye la prestación económica por desempleo, la prestación médico asistencial y el pago de asignaciones familiares.

La duración de estos beneficios oscila entre los 4 y los 12 meses de acuerdo al período de cotización. El monto de dichas prestaciones está en un rango de 150 a 300 pesos mensuales, siendo el promedio de 225 pesos por mes. Desde 1992 hasta 1996 se han acordado un total de 633.000 beneficios por desempleo.

14) Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Este programa que es desarrollado por la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de la presidencia tiene por objeto: 1) promover el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, 2) articular la participación de dichas organizaciones, 3) transferir herramientas que faciliten la instalación de prácticas sociales que permitan el desarrollo de la comunidad.

Entre las actividades que este programa financia y sostiene se encuentran la “capacitación de animadores y líderes naturales de diferentes grupos sociales”, “capacitación de madres y padres cuidadores” y “capacitación a los gobiernos locales”.

Las actividades principales consisten en cursos que en 1996 capacitaron a 890 “líderes naturales”, 2.700 padres y madres y 500 participantes de los cursos organizados conjuntamente con las provincias.

Este programa de capacitación tiene un presupuesto anual de 8,9 millones de pesos.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

15) Fortalecimiento de comedores escolares e infantiles. Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI): Este programa tiene como objetivos “mejorar las condiciones de vida y el acceso a una alimentación adecuada y suficiente de los niños de 2 a 14 años nutricionalmente vulnerables, pertenecientes a hogares desfavorecidos, a través del aporte complementario de alimentos y apoyo a la educación básica para prevenir y reducir los niveles de desnutrición y favorecer el desarrollo infantil.”¹²⁹

Este programa consiste en la entrega de complementos alimentarios, como una forma de subsidiar a las familias de bajos recursos, y en la transformación de los comedores escolares e infantiles en “centros de cuidado infantil” mediante las mejoras en la infraestructura y equipamiento.

La cantidad total de beneficiarios del programa fue en 1996 de 281.527 niños distribuidos entre los siguientes subprogramas:

- Refuerzo Prani Rural:	30.000
- Refuerzo Prani a través de comedores:	86.457
- Refuerzo Prani y proyectos de inversión:	77.903
- Proyectos de inversión en comedores escolares:	<u>87.167</u>
Total:	281.527

16) Fondo Nacional de la Vivienda: Mediante este programa se financian la construcción de 85.276 viviendas y la refacción, ampliación y terminación de 16.740 viviendas (soluciones habitacionales) con un presupuesto de 976 millones de pesos para 1996.

¹²⁹ República Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros: *Memoria detallada del estado de la Nación*, Buenos Aires, marzo de 1997, p. 692.

Asimismo y dentro de la Secretaría de Desarrollo Social se llevan a cabo otros programas relacionados con la solución de las necesidades de viviendas a grupos carenciados. Tales programas, si bien de menor importancia presupuestaria que el FONAVI se dirigen exclusivamente a grupos “vulnerables”. Tales programas son:

- Vivienda y mejoramiento ambiental para comunidades aborígenes.
- Rehabilitación del hábitat rural en zonas chagásicas.
- Viviendas con reconversión productiva en minifundios.
- Hábitat de grupos y comunidades en situaciones críticas.
- Mejoramiento habitacional y reordenamiento urbanístico de asentamientos irregulares.
- Operatoria techo y trabajo.

En total mediante estos programas la Secretaría de Desarrollo Social financió un total de 119 proyectos por un monto de 9,82 millones de pesos beneficiando a 76.853 personas.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social ejecuta otros programas asistenciales focalizados sobre la población indígena, subsidios a instituciones intermedias, y subsidios a personas en emergencia.

En este último programa se solicitaron en 1996, 15.700 subsidios (13.500 atendidos en la sede y 2.200 por la vía postal). La Secretaría de Desarrollo Social procedió a otorgar 1.949 subsidios, 4.403 alojamientos, 313 ayudas menores (promedio de \$ 80, generalmente medicamentos y otras emergencias) y 21.900 almuerzos.

Pese a los múltiples programas asistenciales comentados en este recuento parcial, dado que se contabilizaron solamente los programas a nivel nacional, el número de personas y familias

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

con necesidades básicas insatisfechas sigue siendo relativamente elevado en la Argentina.

En total el plan social del gobierno se instrumenta a través de 47 “Programas Focalizados” incorporados en el presupuesto nacional. Agrupando los programas en sectores, tenemos la siguiente clasificación en función del objetivo que cumplen:

- Capacitación y fortalecimiento institucional:	2 programas
- Educación:	2 programas
- Emergencias:	1 programa
- Empleo:	8 programas
- Menor y familia:	2 programas
- Alimentación y nutrición:	6 programas
- Fomento de la Producción:	3 programas
- Programas integrales:	4 programas
- Saneamiento:	2 programas
- Subsidios:	2 programas
- Tercera Edad:	6 programas
- Vivienda:	9 programas

El monto total presupuestado para estos programas ronda los 2.500 millones de pesos anuales. FIEL destaca algunas características de la gestión de estos programas que inducen a pensar en la necesidad de una reforma en pos de mejorar la eficiencia o replantear su continuidad.

“Puede concluirse que a) En sectores distintos aparecen programas con igual tipo de prestaciones, b) distintas jurisdicciones realizan programas con prestaciones similares, c) dentro del monto asignado a los programas de empleo se beneficia en principio a personas que no son pobres estructurales, d) existe la necesidad de mejorar la calidad del gasto social, de ampliar su

cobertura en algunas finalidades y de focalizarlo hacia los más carenciados.”¹³⁰

Las necesidades básicas insatisfechas (NBI). La medición de la pobreza

De acuerdo con la nomenclatura del INDEC los hogares se clasifican con “necesidades básicas insatisfechas” de acuerdo a los siguientes criterios de evaluación:

- a) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- b) Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria, u otro tipo).
- c) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- d) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistía a clase.
- e) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieron 4 o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

Los hogares que reúnen uno o más de los criterios enunciados se considera que tienen necesidades básicas insatisfechas. Las NBI se consideran como el indicador de la pobreza sobre el cual se desarrollan las políticas sociales.

Más allá de las bondades o defectos del indicador, es de destacar que para el total del país, según el último censo de 1991, el 16,5% de los hogares de todo el país está en condiciones de ser declarado con Necesidades Básicas

¹³⁰ FIEL: *El Sistema de Seguridad Social... op. cit.*, p. 164 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Insatisfechas. De ese 16,5% del total de hogares con NBI, el 80% tiene una de las necesidades apuntadas mientras que el 20% restante carece de dos o más criterios.

En cuanto a la distribución regional de los hogares con NBI¹³¹, se presenta el siguiente cuadro:

Total País:	16,5%
Capital Federal:	7,0%
Pcia. Buenos Aires:	14,7%
Catamarca:	24,6%
Córdoba:	12,8%
Corrientes:	26,9%
Chaco:	33,2%
Chubut:	19,4%
Entre Ríos:	17,2%
Formosa:	34,3%
Jujuy:	33,6%
La Pampa:	12,0%
La Rioja:	23,6%
Mendoza:	15,3%
Misiones:	30,0%
Neuquén:	19,1%
Río Negro:	20,7%
Salta:	33,9%
San Juan:	17,2%
San Luis:	18,7%
Santa Cruz:	15,2%
Santa Fé:	14,0%
Santiago del Estero:	33,6%
Tierra del Fuego:	25,5%
Tucumán:	24,6%

¹³¹ INDEC: *Anuario Estadístico de la República Argentina*, 1995, p. 64 y ss.

La eficiencia del gasto social

La atención de los pobres ha generado múltiples respuestas en el gobierno, mediante la multiplicidad de programas sociales focalizados, la instauración de regímenes educativos y de salud que prácticamente han monopolizado la ayuda a los carenciados.

Estos programas sociales se traducen en gastos públicos que rondan el 17% del producto bruto, si se tienen en cuenta las erogaciones por jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social. Si se excluye esta partida, el gasto social alcanza los nueve puntos del producto.

De cualquier manera se encuentra en niveles elevados teniendo en cuenta comparaciones internacionales.

Sin embargo, los niveles de satisfacción de los beneficiarios del sistema no son los mejores, incluso el elevado índice de hogares con necesidades básicas insatisfechas revela que el gasto social o bien no es eficaz para resolver el problema de la pobreza o bien no está administrado con eficiencia.

Un estudio elaborado por el Ministerio de Economía¹³² analiza el impacto distributivo del gasto social. La pregunta que intenta responder es ¿hacia dónde se dirige el gasto público social? ¿Son efectivamente los pobres los más beneficiados por el gasto social?

El estudio ordena a la población de acuerdo a los niveles de ingreso en deciles¹³³ de 1 a 10, correspondiendo los ingresos

¹³² FIEL: *El Sistema de Seguridad Social... op. cit.*, p. 157.

¹³³ Decil se refiere a la décima parte de una distribución de frecuencia determinada. En este caso nos referimos a la población ordenada de acuerdo al nivel de ingresos.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

más bajos al decil 1 y 2. A medida que se asciende se llega a niveles de ingresos superiores.

Los resultados son muy ilustrativos e indican que deben encararse reformas urgentes en el gasto social debido a que los recursos distan de llegar a los segmentos más pobres de la sociedad.

Las principales conclusiones son:

a) Educación pública: En materia de educación elemental el 67% de los recursos se destinan a los deciles de 1 a 4 (relativamente de ingresos más bajos). En cuanto a la educación terciaria, el 80% de los recursos son transferidos a los sectores de ingresos más elevados.

b) Salud: Del gasto en hospitales y obras sociales, el 45 % de los recursos se destina a los deciles más bajos.

c) Agua y servicios sanitarios: la distribución alcanza a todos los niveles de ingresos por igual, recibiendo cada uno de ellos la misma porción de los fondos del gasto social respectivo.

d) Nutrición: Al igual que en la educación elemental, los programas de nutrición están focalizados en los ingresos más bajos concentrando el 67 % de los recursos.

e) Vivienda: En materia de vivienda, no está claro el efecto redistributivo por cuanto todos los deciles de ingresos llevan la misma porción del gasto público en esta área.

f) Promoción Social: Las políticas de promoción social también están focalizadas asumiendo los más pobres el 65% de los recursos.

g) Seguro Social y Trabajo: Los recursos no están focalizados en los estratos más bajos. Los individuos con ingresos medios y altos son beneficiarios de la mayor parte de los gastos públicos en esta área.

h) Cultura: En materia cultural el impacto redistributivo del gasto social es absolutamente contrario al intentado. Los sectores más bajos sólo asumen el 19% del gasto en tanto que los más altos se llevan el 81% restante.

En cuanto al agregado general, el 21,7% de los recursos son aprovechados por el quintil más bajo (deciles 1 y 2), el 18,8% por el quintil siguiente (deciles 3 y 4), el 21,4 por los deciles 5 y 6, el 19% por los deciles elevados del 7 y 8 y el 18,9% restante por los niveles más elevados de ingresos representados por los deciles 9 y 10.

Es decir que a nivel general el 38% de los recursos del gasto público social son aprovechados por individuos que corresponden a los niveles más altos de ingresos (representados por los deciles 7, 8, 9 y 10) lo cual refleja el desperdicio de los recursos públicos.

Filantropía empresaria en la Argentina actual

La Argentina actual está experimentando un renacer de la filantropía empresaria, en la medida en que ella resulta una herramienta íntimamente relacionada con una mayor competencia en los mercados. En épocas de mayor regulación, economía cerrada y elevados índices inflacionarios, la filantropía (y su contribución a resultados de largo plazo) apenas si resulta una ilusión.

Mario M. Roitter considera que tradicionalmente la beneficencia y el mecenazgo han estado relacionados con el reconocimiento público de la generosidad del donante o patrocinador¹³⁴.

¹³⁴ Mario M. Roitter “El mercado de la beneficencia: Algunas evidencias sobre las características y dimensión de la filantropía en Argentina”, *Público*

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Incluso algunos académicos abandonaron la interpretación caritativa del fenómeno, ya que el mecenazgo jamás se practicó altruistamente.

Afirma Andrés Thompson que mecenazgo industrial, filantropía corporativa o función social de la empresa son distintas palabras utilizadas para expresar un fenómeno similar: la creciente incorporación en el seno del empresariado de una visión acerca de su papel que va más allá de la acumulación de capital y considera a la sociedad en que está inmersa¹³⁵.

En tal sentido, ha surgido la expresión “por amor al arte” para significar en alguna medida la actividad de los mecenas quienes daban su apoyo a pintores, músicos, etc.

A nivel internacional, las fundaciones constituyen la institución más difundida a través de la cual las empresas hacen su apoyo. En el caso argentino cada vez más se recurre a esa vía. En este sentido la lógica del funcionamiento del mercado de la beneficencia empresaria incluye factores tales como cuestiones éticas y religiosas, ventajas impositivas, imagen institucional, relaciones públicas, estrategia comunicacional, prestigio social, etc. Según el estudio realizado por Knauf¹³⁶ en los Estados Unidos, sobre un total de 48 corporaciones que poseen programas de beneficencia, un 75% de ellas cuentan con una fundación por medio de la cual canalizan al menos una parte de sus contribuciones.

y Privado. *Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1995.

¹³⁵ Andrés Thompson “Sin fines de lucro”, separata del *Boletín Informativo Techint*, N° 272, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1992.

¹³⁶ E. B. Knauf *Profiles of Effective Corporate Giving Programs*, Research Paper, 1985.

Asimismo, entre los destinatarios de la beneficencia podemos encontrar entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales, tales como instituciones de beneficencia comunitarias (generalmente de origen migratorio), hospitales, organizaciones religiosas, museos, bibliotecas, universidades, etc.

Al respecto de las fundaciones corporativas, afirma Mario Roitter que las fundaciones corporativas mantienen lazos muy cercanos con la empresa que le dio origen, la cual constituye, por lo general su principal sostén económico y funcional, e inclusive su staff y consejo de administración suelen estar conformados preponderantemente por directores y ejecutivos de la empresa patrocinadora¹³⁷.

Los motivos centrales que impulsan las actividades filantrópicas de las empresas norteamericanas pueden clasificarse en tres grupos: a) los intereses de la compañía, b) la cultura empresarial y c) las políticas gubernamentales. Al respecto comenta Roitter que si los directivos de la firma sienten que hacer donaciones influye sobre la actitud de los trabajadores, promueve las ventas, incrementa la reputación de la compañía o reduce las interferencias gubernamentales, estarán inclinados a realizarlas. Del mismo modo, señala Héctor Alegría que la sponsorización y el mecenazgo constituyen un acto dentro del mix de comunicación que la estrategia de la empresa ha definido¹³⁸.

Roitter afirma al respecto que, de este modo, las compañías que elaboran productos químicos suelen invertir en programas que tiendan a vincularlas con cuestiones ecológicas y de

¹³⁷ Mario M. Roitter, *op. cit.*, p. 181.

¹³⁸ Héctor Alegría "Esponsorización o mecenazgo", *Cuadernos Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N° 145/146, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1992.

preservación del medio ambiente. Del mismo modo, las compañías petroleras, que en reiteradas ocasiones debieron enfrentarse a serios cuestionamientos por parte de los consumidores, así como las firmas trasnacionales en general, que suelen necesitar de gestos que las ubiquen como interesadas en cuestiones del país donde tienen radicadas sus subsidiarias, son proclives a apoyar finalidades artísticas y culturales, que generan gran visibilidad.

Las políticas gubernamentales

Los más frecuentes instrumentos de políticas públicas para la promoción de la filantropía pueden ser agrupados de la siguiente manera. En primer lugar, la legislación impositiva que puede incentivar o desincentivar las donaciones. En los Estados Unidos a partir de 1981, las deducciones por este concepto pasaron del 5% al 10% para las empresas y llegan al 50% para las personas físicas. En Francia, las empresas pueden deducir su beneficio imponible hasta el 2 por mil de sus ventas, el que puede elevarse al 3 por mil si se destinan a centros de enseñanza públicos o privados sin fines de lucro. La legislación inglesa contempla dos figuras el *sponsorship* -promoción de una organización deportiva, artística- y el *patronage* -que comprende aportes de caridad destinados a obras de interés general¹³⁹.

En Argentina, la normativa sobre el impuesto a las ganancias permite deducir las donaciones hasta un 5% de la ganancia del año fiscal. Estas donaciones deberán ser entidades civiles sin fines de lucro que estén reconocidas por la Dirección General Impositiva (además de las donaciones al propio fisco). Este

¹³⁹ Héctor Alegría, *op. cit.*

porcentaje se calcula sobre la ganancia antes del impuesto, más conocida como base imponible, lo cual determina que el donante asuma como costo la diferencia entre el monto de la donación y la parte de la misma que ha evitado tributar. En consecuencia, si la tasa del impuesto es del 30%, el donante corre con un costo equivalente al 70% del monto donado.

En segundo lugar, la existencia de fondos complementarios aportados por el gobierno, los cuales en algunos casos son dirigidos selectivamente y una proporción que supere o iguale los montos desembolsados por los privados a determinado receptor. Un ejemplo citado por Roitter es el sistema tributario de los Estados Unidos que promueve los programas denominados “matching grants” que incorporan fondos privados y públicos en igual magnitud, permitiendo a las empresas aportantes gozar de beneficios impositivos.

En tercer lugar, las políticas seguidas por el sector público en el financiamiento del gasto social.

Filantropía empresarial en Argentina: ejemplos

Si se compara la situación con la de los Estados Unidos, claramente se puede apreciar que la filantropía empresarial en la Argentina se encuentra en un estado casi embrionario y recién en los últimos años han adquirido un mayor ímpetu. A pesar de ello, son las fundaciones la forma más importante en que las empresas canalizan sus programas de desarrollo social.

Esto se explica en gran medida en la mayor orientación hacia el mercado de la economía nacional (por lo menos en términos relativos), lo cual llevó a no descontar esta herramienta en la estrategia empresarial. En este sentido contribuyen en gran medida en sus políticas de marketing, relaciones públicas, publicidad institucional, etc. Según datos de la Fundación Aragón en 1989 existían 1.200 fundaciones y hacia mediados de 1993 se encontraban registradas ante la Inspección General de Justicia 3.800 fundaciones aproximadamente, número al que habría que agregarle las que funcionan con autorización de las autoridades provinciales.

Como particularidad en el universo de instituciones filantrópicas, podemos afirmar que las fundaciones juegan un doble rol: por un lado, la oferta de fondos dentro del mercado de la filantropía (tercerizan las acciones), por el otro, ejecutan acciones concretas en este campo.

En lo referente a la cuantificación del mercado de la filantropía empresarial argentina, el esfuerzo más serio por abordar este tema ha sido el realizado por Mario Roitter en su trabajo “El mercado de la beneficencia”¹⁴⁰. Esta mensura del mercado de la

¹⁴⁰ Mario M. Roitter, *op. cit.*, p. 197.

beneficencia se realizó a partir de la información suministrada a través de los balances de las compañías.

Afirma Roitter en su estudio que las fundaciones constituyen un vehículo idóneo para que las empresas patrocinantes lleven adelante una o varias de las siguientes acciones: a) canalizar total o parcialmente fondos destinados a promover diversas actividades benéficas, b) apoyar instituciones o personas externas a la firma, c) resolver cuestiones que hacen a la problemática interna de las empresas. De este modo, sus actividades están destinadas a producir impactos “hacia afuera” de las firmas -apoyo o auspicio a terceros y/o “hacia adentro” de ellas.

Como ejemplos de esta inserción de la filantropía dentro de la estrategia empresarial Roitter señala el caso del Banco Patricios que, a partir de su fundación, ha logrado ubicarse directamente o a través de su fundación como “mecenas de la cultura”¹⁴¹ apoyando espectáculos y exposiciones de artistas plásticos, el caso del Citibank que ha regalado una jirafa al zoológico, ha creado una biblioteca con juegos para niños especiales en la que invirtió 270 mil dólares y ha construido un centro de salud en el partido bonaerense de Merlo, entre otros casos.

La pregunta obligada es ¿por qué las empresas adoptan la forma de fundación para su accionar? Roitter las sintetiza del siguiente modo:

a) Exención de los impuestos nacionales: Impuesto a las ganancias, a los activos, IVA y municipales. Por otra parte, en cada jurisdicción cuentan con ventajas fiscales específicas como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde están liberadas del impuesto a los ingresos brutos, de las patentes y de la contribución por alumbrado barrido y limpieza.

¹⁴¹ Mario M. Roitter, *op. cit.*, p. 199.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

b) Eximición de cargas sociales al personal que figure como becario.

c) La importación de equipos e insumos sin el pago de aranceles, IVA ni derechos consulares.

d) Por otra parte, las normas posibilitan elusiones impositivas de sus miembros en la medida en que estos no se ven obligados a justificar, en sus declaraciones personales del impuesto a las ganancias, gastos tales como viajes y capacitación mientras hayan sido realizados a través de la fundación.

Señala Roitter que en el caso argentino los beneficios impositivos han tenido escasa relevancia como incentivo en el desarrollo de las fundaciones. Uno de los argumentos principales es que hasta la estabilización de los precios el impuesto a las ganancias no representaba un problema relevante para la mayor parte de las empresas en virtud tanto de las posibilidades que tenían de “deducir los quebrantos de ejercicios anteriores, como de las ficciones contables que permitían los mecanismos indexatorios en épocas de alta inflación”. Asimismo, otros factores que han contribuido a la elusión de este tributo han sido las ventajas impositivas derivadas de los regímenes de promoción industrial y la posibilidad de recurrir a la amortización acelerada de las inversiones, las cuales son más eficaces pero se encuentran en “decreciente vigencia en el actual contexto económico de Argentina”.¹⁴²

Roitter realiza el siguiente cálculo: si las sociedades incluidas dentro de la categoría “grandes contribuyentes nacionales” que obtuvieron utilidades en 1992 hubieran hecho uso total, en su liquidación del impuesto a las ganancias de la desgravación del 5% en concepto de donaciones, habrían destinado a la

¹⁴² Mario M. Roitter, *op. cit.*, p. 202.

beneficencia 223 millones de dólares. En el caso de que el mismo cálculo se realice considerando el porcentaje medio (1%) de donaciones en relación con las utilidades, porcentaje que es el que tradicionalmente han destinado las corporaciones en los Estados Unidos a la filantropía, se obtendría una suma de 45 millones de dólares y si este cálculo se realiza tomando como base la recaudación del impuesto a las ganancias del año 1993, la cifra ascendería a los 76 millones de dólares.

Otro punto relevante que destaca Roitter es que con la legislación vigente en la Argentina, por cada peso que las empresas donan solamente se ahorran 30 centavos (suponiendo una tasa impositiva uniforme del 30%), debiendo cargar con el costo de los restantes 70 centavos.

En el año 1992, las donaciones recibidas por las fundaciones alcanzaron la suma de 11,1 millones de dólares, cifra que representa el 36,7% del total de sus entradas.

Con respecto a los destinos de las contribuciones de las fundaciones se puede observar que del total de las donaciones efectuadas, el 30% está relacionado con educación, el 20% con salud, el 10% a cuestiones de desarrollo social en general y el 5% a finalidades culturales o científicas. El restante 35% ha sido remitido a instituciones religiosas y de bien público sin especificar los objetivos.

Una de las tesis implícitas en el trabajo de Roitter, la cual es reafirmada por la experiencia internacional, es que conforme aumenta el tamaño de las firmas, éstas se ven estimuladas a involucrarse en actividades relacionadas con aportes a la comunidad.

Andrés Thompson, director ejecutivo de la Fundación Kellog, afirma que si bien en los últimos años, la Argentina ha sido testigo de un “boom” en la creación de fundaciones, no por

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

ello puede hablarse de un desarrollo de la filantropía privada, dado que “la mayoría de estas nuevas fundaciones tienen más un perfil de ‘buscadores de fondos’ (grant seekers) que de donadoras (grant-makers)”. Las Iglesias, por su parte, continúan desarrollando redes de ayuda filantrópica y social entre sus fieles, aunque se desconoce su verdadero alcance.

Cuando aludimos a la filantropía, desde luego que nos referimos a lo que sucede en el mercado. Es que no hay una tercera opción, o el gobierno usa recursos coactivamente detraídos de la gente o se asigna voluntariamente en el contexto del proceso de mercado. En este sentido, un enfoque erróneo de este tema pude verse en un trabajo reciente de FIEL en el que leemos que “instituciones sociales no de mercado, en este caso asociadas al concepto de mutualismo...”¹⁴³. Como hemos puesto de manifiesto no hay tal cosa como “estado benefactor”, la beneficencia es siempre privada y la opción sólo puede ubicarse en lo voluntario y libre o la compulsión, no hay una tercera vía.

Para cerrar este capítulo, señalamos que en la Argentina de hoy, a pesar del crecimiento constante del gasto público y del consecuente financiamiento de la gente a través de impuestos o a través del pago del también creciente endeudamiento público y del “Ministerio de Acción Social” y demás participaciones estatales, a pesar de todo ello, debe destacarse la buena voluntad y las contribuciones privadas para mitigar los problemas de los más necesitados. A pesar de que se disminuyen los ingresos de la gente cada vez que se deben financiar actividades estatales y a pesar de que muchos intenten traspasar la responsabilidad al estado por la ayuda al necesitado en lugar de centrar la atención en la genuina y única solidaridad posible que sólo puede partir de

¹⁴³ FIEL: *El Sistema de Seguridad Social... op. cit.*, p. 19.

quien usa voluntariamente sus propios recursos, a pesar de todo ello decimos, hoy existen más de tres mil entidades de beneficencia y hay más de cincuenta mil personas que están embarcadas institucionalmente a la ayuda del prójimo. Estos datos fueron proporcionados por el programa televisivo *Día D*¹⁴⁴. Independientemente de las conclusiones últimas a que se arribe en el aludido programa, la emisión de referencia incluye un bloque destinado a los ejemplos a imitar donde apareció la señora Beatriz Ballestrieri y su hijo Carlos quienes relataron la magnífica obra que llevan a cabo adoptando chicos que han sido sometidos a toda clase de abusos. Una obra para la que básicamente cuentan con ayuda privada y para la que los citados responsables piden que la gente se acerque apadrinando un chico (con lo cual la relación ayudante-ayudado se hace de modo directo y personal). El diario “La Nación”¹⁴⁵ dedicó gran espacio a este caso donde aparece un reportaje a Beatriz Ballestrieri quien termina sus reflexiones preguntándose “¿qué sentido tiene la vida si no es para ayudar?”.

¹⁴⁴ Emisión de julio 27 de 1997.

¹⁴⁵ Julio 28 de 1997, p. 11.

SINTESIS DEL CAPITULO CUARTO

La Fundación Eva Perón fue disuelta formalmente, pero no de hecho. Se derogaron el sesgo personalista y la propaganda partidaria pero no se modificó la esencia. Los instrumentos y las instituciones de la Fundación Eva Perón se perpetuaron.

La institucionalización del asistencialismo se manifiesta también en las crecientes demandas de la población por el cumplimiento (por parte del estado) de los “derechos sociales a la salud, educación, vivienda, etc. A partir de allí el estado benefactor tiene dos caras: la oferta de salud y el asistencialismo para los casos de extrema pobreza.

Los servicios de salud y asistenciales ofrecidos por el gobierno fueron desplazando al sector privado hasta protagonizar casi la totalidad de la ayuda asistencial en la Argentina.

La oferta de servicios de salud está representada por tres sectores clásicos: la oferta pública (hospitales), las obras sociales y los servicios prepagos.

Las políticas asistenciales desarrolladas por los distintos gobiernos a partir de 1955 ponen el énfasis de la ayuda social en la monopolización pública y en los aportes compulsivos para sostener su financiamiento.

Pese a los intensivos programas sociales y a la provisión pública de servicios de salud los niveles de satisfacción de los beneficiarios del sistema no son los mejores, incluso revela que el gasto social no está administrado con eficiencia.

El 38% de los recursos del gasto público social son aprovechados por individuos que corresponden a los niveles más altos de ingresos lo cual refleja el desperdicio de los recursos públicos.

CAPITULO V

SOCIALISMO DE MERCADO: UNA CONTRADICCION EN TERMINOS

La razón principal por la cual los hombres entran en sociedad es la preservación de sus propiedades.

John Locke

Después de la caída del muro de Berlín, no pocos intelectuales socialistas aparecen como *aggiornados*: unos, sin embargo, se niegan a reconocer el fracaso del socialismo alegando que lo que en verdad sucumbió no fue el “socialismo real” sino una fantochada burocrática de raíces stalinistas. Los más, en cambio, parecen haber tomado distancia de este tipo de disquisiciones y centran sus esfuerzos en una reformulación del socialismo. Esta última vertiente, a su vez, abarca dos grandes áreas: aquella que introduce la tradición de pensamiento socialista a través de propuestas vinculadas al medio ambiente y aquella que presenta las características de lo que algunos han bautizado como “socialismo de mercado”. Quienes trabajan en la primera área se resisten a aceptar que la asignación de derechos de propiedad minimizará aquello que hemos mencionado en el primer capítulo y que Hardin ha bautizado como “la tragedia de los comunes”¹⁴⁶, ya sea para resolver problemas vinculados a la extinción de es-

¹⁴⁶ Garret Hardin “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, 1968.

pecies animales, como también los generados por el exceso de decibeles, la polución de ríos, polución del aire que respiramos a través del monóxido de carbono, la lluvia ácida que produce el dióxido de sulfuro, los clorofluorcarbonos que afectan la capa de ozono o el dióxido de carbono que produce el “efecto invernadero”.

Producción-distribución

En este capítulo vamos a concentrar nuestra atención en algunos de los autores que presentan los ingredientes básicos del llamado “socialismo de mercado” debido a que está estrechamente vinculado al eje central de nuestro libro y, por otra parte, existe una extensa bibliografía respecto de los temas discutidos en la primera de las áreas mencionadas¹⁴⁷.

El socialismo de mercado está estrechamente vinculado al eje central de este libro porque, desde esa perspectiva, se pretende fundamentar el andamiaje analítico de las políticas distributivas. Es más, no parece posible entender el punto de vista re-

¹⁴⁷ Especialmente Dixty L. Ray *Trashing the Planet* (Washington, D.C.: Regnery, 1990), Terry L. Anderson y Donald R. Leal *Free Market Environmentalism* (San Francisco, CA: Pacific Research Institute, 1991), Julian L. Simon *The Ultimate Resource* (Princeton University Press, 1981), Wilfred Beckerman *Pricing for Pollution* (Londres: The Institute of Economic Affairs, 1990), Jo Ann Kwong *Market Environmentalism* (The Chinese University Press, 1990), Matt Ridley *Down to Earth: Combating Environmental Myths* (London: The Institute of Economic Affairs, 1996), Robert C. Balling *The Heated Debate* (San Francisco, CA: Pacific Research Institute, 1992) y Alberto Benegas Lynch (h) y Martín Krause *Proyectos para una sociedad abierta* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993) tomo I, cap. III.

distribucionista ni encarar seriamente su refutación sin haber recorrido previamente los andariveles que presentan estas políticas que genéricamente se incluyen en el socialismo de mercado. A través de la glosa de textos que a continuación estudiaremos, apuntamos a mostrar también que, en definitiva, por este camino se aumenta la pobreza.

Aunque sin utilizar esta denominación a que se recurrió mucho más adelante, la tradición del socialismo de mercado se origina nada menos que en John Stuart Mill. En una de sus obras más difundidas, utilizadas como libro de texto durante décadas (incluyendo la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires), Mill explica que

Quiéralo o no el hombre, su producción estará limitada por la magnitud de su acumulación previa y, partiendo de ésta, será proporcional a su actividad, a su habilidad y a la perfección de su maquinaria y al prudente uso de las ventajas de la combinación del trabajo [...] No sucede lo propio con la distribución de la riqueza. Esta depende tan solo de las instituciones humanas. Una vez que existen las cosas, la humanidad, individual o colectivamente, puede disponer de ellas como le plazca. Puede ponerlas a disposición de quien le plazca y en las condiciones que se le antojen¹⁴⁸.

A partir de este tratado (986 páginas en su segunda edición española) comenzaron los textos de economía a tratar sistemáticamente producción y distribución como dos procesos independientes y separados entre sí. A este enfoque siguió el tratamiento de agregados como el producto bruto nacional, por

¹⁴⁸ *Principios de economía política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1951) p. 191 [1848].

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

un lado, y el ingreso nacional por otro. Esta forma de tratar el análisis económico hizo aparecer el espejismo de que se está frente a una cantidad producida y, sin indagar demasiado cuál fue el proceso por el cual apareció, se abren las puertas al debate para considerar en qué direcciones y por qué canales se distribuirá el producto.

Esta forma de abordar la producción y la distribución en departamentos estancos desdibuja y distorsiona por completo la naturaleza del proceso económico. Producción y distribución son dos caras de un proceso único e indivisible. En realidad, ni siquiera hay la secuencia producción-distribución. Desde luego, no se puede distribuir lo que no se produce pero tampoco se puede producir lo que no se distribuye puesto que, como queda dicho, forma parte del mismo hecho. La distribución es el destino de la producción. Se trata de la cara y la contracara de la misma moneda. Dados los recursos escasos y las necesidades ilimitadas y el contexto temporal, toda producción implica costos en los cuales se incurre para obtener un valor considerado de mayor jerarquía. La obtención de ese valor tiene un destinatario que, a su vez, lo puede utilizar directamente, lo puede vender, lo puede regalar o puede verse obligado a entregarlo a otro si se trata de trabajo forzado. Si se trata del uso de recursos que pertenecen a otro la producción (y, consiguientemente, la distribución) pertenecerá a ese otro, la cual se realizará en las condiciones pactadas (a menos que se trate de trabajo esclavo).

En otros términos, el proceso productivo no se realiza por ósmosis ni en abstracto, tiene destinatarios concretos los cuales reciben la distribución *en el momento mismo en que se realiza la producción*, es por esto que debe utilizarse la expresión “redistribución” cuando se recurre a la fuerza para apropiarse de recursos. Redistribución significa volver a distribuir por

métodos coactivos lo que ya se distribuyó por métodos pacíficos a través de arreglos contractuales libres y voluntarios.

Este equívoco producción-distribución es muy frecuente. Así se sostiene que lo importante es buscar métodos eficientes para “crear la torta” y luego habrá tiempo para decidir cómo habrá de manejarse “la distribución”. Este error conceptual pasa por alto no sólo el hecho de la indivisibilidad de producción-distribución sino que, en la medida en que se suceda la redistribución, en esa misma medida, dejará de existir la torta. Pongamos por caso que el lector está trabajando en una empresa que lo remunera con diez mil dólares mensuales. Supongamos que le decimos al lector que a fin del próximo mes los autores de este libro se apoderarán del mencionado ingreso para canalizarlo hacia otros lares. Frente a esta amenaza ¿qué pasará con la producción del lector durante ese próximo mes? La respuesta parece obvia: el lector sencillamente no producirá nada el mes que viene, desde el momento que tiene la seguridad de que no recibirá la contrapartida, es decir, la distribución (léase los diez mil dólares aludidos).

Sin llegar a este ejemplo extremo, en la medida en que los gobiernos sustraen recursos de los contribuyentes, en esa medida se produce un doble efecto. En primer lugar, el ya mencionado en el primer capítulo referido a la malinversión, consumo de capital y consiguiente disminución de ingresos y salarios en términos reales. En segundo lugar, se mitigan los incentivos para producir.

En todo caso, lo que aquí queremos dejar consignado es que producción y distribución son dos formas de ver el mismo fenómeno. Del enfoque de John Stuart Mill y toda la literatura económica que siguió por ese mismo sendero es que parte la noción del socialismo de mercado.

Diversos autores

Algunos autores mencionan explícitamente esta terminología como, por ejemplo, son los casos de tres libros que contienen ensayos sobre esta materia compilados por Pranab K. Bardhan y John E. Roemer, Julian Le Grand y Saúl Estrin y Frank Roosevelt y David Belkin¹⁴⁹. Otros autores no recurren a la expresión “socialismo de mercado” pero aluden al aspecto medular de dicha postura, la cual consiste en sostener que es conveniente utilizar los mecanismos de mercado para la producción para luego redistribuir o compensar a través del gobierno. En algunos casos estos otros autores incluso ponen de manifiesto con mayor claridad y contundencia el “síndrome Mill” respecto de aquellos que explícitamente aluden al socialismo de mercado. Los ejemplos de este caso son muchos y muy variados tanto por el enfoque como por el grado de sofisticación en el análisis. Abarcan un arco bastante amplio. Para evitar reiteraciones y superposiciones, hasta donde hemos podido, tomamos argumentos distintos de los diferentes trabajos. Pensamos que nuestra limitada selección (para no hacer más extenso este capítulo de lo que ya es¹⁵⁰) a cuatro autores, muy

¹⁴⁹ *Market Socialism: A Critical Study* (New York: Oxford University Press, 1994), *Market Socialism* (Oxford: The Clarendon Press, 1989) y *Why Market Socialism?: Voices from Dissent* (New York: M.E. Sharpe, 1994) respectivamente. Se incluyen críticas a algunos de los trabajos publicados en las referidas compilaciones en Alberto Benegas Lynch (h) “Socialismo de mercado”, *Libertas*, N° 27, año XIV, octubre de 1997 y, del mismo autor, *Socialismo de mercado: ensayo sobre un paradigma posmoderno* (Rosario: Fundación Libertad, 1997).

¹⁵⁰ *Vid.* el final de la nota 4 para una extensión de la crítica.

diversos entre sí, representa relativamente bien este espectro que ha sido últimamente tan prolífico. Estos cuatro autores que seleccionamos son Ronald Dworkin¹⁵¹, John Rawls¹⁵², Jorge Castañeda¹⁵³ y Lester C. Thurow¹⁵⁴: un jurista, un filósofo, un historiador y un economista. De más está decir que los breves comentarios que siguen no pretenden (ni mucho menos) un análisis exhaustivo de las respectivas obras, sino que estrictamente se circunscriben a ciertos pasajes que tienen conexión directa con el aspecto medular de este libro.

Como decimos, se recurra o no a la expresión “socialismo de mercado”, esta concepción general está presente en los trabajos de quienes reconocen la eficiencia del mercado libre para producir pero no le asignan valor a su capacidad para distribuir. Ya hemos dicho que este criterio parte de la falsa dicotomía producción-distribución, aunque, en verdad, lo que se está diciendo es que los destinatarios de la distribución debieran ser otros y, por ende, a través del gobierno, se debiera proceder a la “redistribución”.

En el primer capítulo hemos hecho notar que en la medida en que se permita que los incentivos de mercado operen asignando (distribuyendo) recursos según sea la productividad de cada cual para atender las necesidades de los demás, en esa misma medida, se permitirá la mayor dosis de capitalización posible lo cual, a su turno, permitirá elevar ingresos y salarios en términos reales.

¹⁵¹ *A Matter of Principle* (Harvard University Press, 1985).

¹⁵² *Teoría de la justicia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1978) [1971].

¹⁵³ *La utopía desarmada* (Buenos Aires: Ariel, 1993).

¹⁵⁴ *El futuro del capitalismo* (Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1996).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Por su parte, la aludida redistribución, al cambiar los destinos de los recursos de las áreas productivas a las no productivas, consume capital y, por tanto, disminuye ingresos y salarios en términos reales. En otras palabras, a través de la redistribución, entre otras cosas, se logran los objetivos opuestos a los deseados. Sostener que se debe permitir la producción a través del mercado pero que la contrapartida se redistribuirá según criterios políticos constituye un razonamiento que se autodestruye puesto que, precisamente, la eficiencia que se atribuye al mercado no tendrá lugar en la medida en que tenga peso la redistribución.

Igualdad de oportunidades

Un argumento que parece ser central en quienes explícita o implícitamente adhieren al socialismo de mercado es el de la igualdad de oportunidades. Nos parece de gran importancia subrayar que en una sociedad abierta la única igualdad compatible con la libertad es la igualdad de derechos (habitualmente conocida como “igualdad ante la ley”). Dado que todas las personas somos distintas, si se otorgara la igualdad de oportunidades debería establecerse un sistema en el que no se reconocen iguales derechos a todos. Si se permite que se pongan de manifiesto las desigualdades entre las personas, lógicamente no tendrá la misma oportunidad de ganar un partido de *tennis* el atleta que el lisiado, ni tendrá la misma oportunidad de adquirir bienes el pobre respecto del rico y así sucesivamente. Entonces, como queda consignado, para efectivamente poder otorgar igualdad de oportunidades debe debilitarse o eliminarse la justicia, ya que la clásica definición de Ulpiano (“dar a cada uno lo suyo”) está consubstanciada con igual respeto por los

derechos de todos y, reiteramos, para otorgar iguales oportunidades no pueden respetarse los derechos de todas las personas. En resumen, igualdad *ante* la ley se opone a igualdad *mediante* la ley. Lo importante en una sociedad abierta es que todas las personas tengan *mayores* oportunidades pero, por los motivos apuntados, nunca *iguales*.

Consideremos entonces brevemente algunas de las reflexiones de estos cuatro autores. Dworkin¹⁵⁵ sostiene que el tratar a las personas como iguales está muy lejos de implicar que el gobierno deba abstenerse de proceder a la implementación de políticas redistributivas de muy diversa naturaleza. Dice que por ejemplo

En una guerra defensiva, esperamos que aquellos que son capaces de servicio militar asuman un riesgo mayor que otros [...] Podemos considerar adecuado, por ejemplo, que el gobierno dedique recursos especiales al entrenamiento de personas excepcionalmente talentosas como artistas o músicos, más allá de lo que el mercado hubiera pagado por sus servicios [...] Aceptamos esto, no porque pensemos que la vida de un artista es de más valor que otras, sino porque una comunidad con una vigorosa tradición cultural proveerá un mejor medio para los ciudadanos.

Conviene dividir en dos secciones estas consideraciones. En primer término no resulta claro a qué se refiere Dworkin cuando alude al tratamiento igual de las personas puesto que, por una parte, sostiene que “la gente debe ser tratada con igual preocupación” y, en la misma página (210), se refiere al “principio de la igual preocupación y respeto”. Si a lo que este

¹⁵⁵ *Op. cit.* p. 207-213.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

autor se refiere es a la clásica igualdad de derechos no caben los dos ejemplos que propone por más que el autor considere que facilitan la llegada al nudo de su propuesta cual es la redistribución de ingresos. Por más extremos que parezcan éstos, los ejemplos no resultan pertinentes debido a que, en el primer caso, si se trata de un ejército voluntario compatible con una sociedad abierta, los esfuerzos dispares se basan en actos voluntarios (del mismo modo que hay esfuerzos dispares para producir pan o leche). Resulta pertinente en cambio el ejemplo si se tratara del servicio militar obligatorio. Pero como ha señalado Milton Friedman¹⁵⁶ este sistema es uno de servidumbre y, por ende, incompatible con los fundamentos de una sociedad abierta.

Respecto del segundo ejemplo de las externalidades positivas que produce la música, debemos señalar que no deberían adoptarse políticas que operen en detrimento del destino que otras personas prefieren asignarle al fruto de su propio trabajo (por ejemplo, pongamos por caso, el tratamiento quirúrgico urgente que requiera una persona). Este fenómeno podríamos denominarlo “el síndrome Versalles”, puesto que muchas veces resulta atractivo observar enormes palacios de gustos refinados y gran valor estético, sin considerar los enormes sacrificios no-voluntarios realizados por inmensas masas de personas que han debido sacrificar bienes y servicios prioritarios, y a veces han debido dejar sus vidas en el camino. Por otra parte, reducir coactivamente la desigualdad económica a través de la redistribución perjudica la economía general puesto que la administración de los recursos se detrae de las manos de los más eficientes para servir al prójimo y, por tanto, se obstaculiza la capitaliza-

¹⁵⁶ *An Economist's Protest* (New York: Thomas Horton & Co., 1972) p. 120 [1966].

ción y la consecuente elevación de ingresos y salarios en términos reales. Por ello es que esta política es en definitiva auto-destructiva. Sin embargo, dice Dworkin:

Pero este daño será sólo temporario puesto que una economía más dinámica producirá mayor prosperidad [dado que...] los chicos que se les niega nutrición o una posibilidad efectiva de acceder a la educación sufrirán pérdidas irreparables aunque la economía se recupere del modo más optimista. Algunos de los que no pueden trabajar hoy y se les niega *welfare*, especialmente los de mayor edad, no vivirán para compartir aquella recuperación.

Y en las últimas líneas del capítulo noveno el autor concluye que

Aunque las predicciones sombrías fueran correctas [en cuanto a que el intervencionismo a la postre produce resultados negativos], simplemente debemos ajustar las ambiciones para el futuro puesto que la obligación de la sociedad es en primer término hacia los ciudadanos que hoy viven en ella.

En este razonamiento hay, a nuestro juicio, dos problemas fundamentales. El primero es de carácter deontológico o ético, mientras que el segundo se refiere al consecuencialismo o, si se quiere, al utilitarismo. Si deseamos cumplir con el “dar a cada uno lo suyo” de la justicia, resulta una injusticia el sacar a unos lo que les pertenece para dar a otros lo que no les pertenece. Como hemos dicho en el primer capítulo, todos descendemos de la pobreza más extrema puesto que esa es la condición natural del hombre. Para pasar de una mayor pobreza relativa a una me-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

nor pobreza o mayor riqueza, como condición *sine qua non*, debe respetarse la justicia.

Por otra parte, la injusticia no sólo implica lesión de derechos sino que conduce a una mayor pobreza o menor riqueza relativa. No se trata simplemente de sacrificar el presente al futuro. Esto ya es bastante grave de por sí, puesto que quiere decir que habrá más gente que sufrirá en el futuro, lo cual, en la medida en que se adopten políticas erradas en el presente, podrá significar atrocidades tales como mayor mortandad infantil, etc. Pero decimos que no es sólo eso sino que, además, si no se mira al presente como un instante (se entiende por presente, en este contexto, una duración de tiempo referida a una vida) las políticas que conducen a malinversión, consumo de capital y reducción de salarios e ingresos en términos reales *afectan también el presente*. En resumen, presente porque “la obligación de la sociedad es en primer término hacia los ciudadanos que hoy viven en ella”, es por esto que se debe impartir justicia a *estos* ciudadanos y no afectar *su* bienestar (ni el de las próximas generaciones). Dworkin reconoce que

Desde luego que ningún programa posible puede proveer a cada ciudadano de una vida con todos los valores que desea desde su propia perspectiva [...] La gente no debe ser condenada, *a menos que sea inevitable*, a vivir de modo que se le niega toda participación activa en los procesos políticos, económicos y culturales de la comunidad.

Y especifica más adelante los inconvenientes de permitir

Salarios más bajos que cualquier ‘línea de pobreza’ realista o los que tienen desventajas diversas o estén sobrecargados de necesidades especiales [...] Las personas

no deben tener diferentes cantidades de riqueza simplemente porque tienen diferentes capacidades innatas para producir aquello que otros reclaman o aquellos cuyas diferencias aparecen como consecuencia de la suerte. Esto quiere decir que *la asignación del mercado debe ser corregida* para acercar a algunas personas en dirección a que compartan una porción de los recursos que hubieran tenido si no hubiera sido por aquellas diferencias de ventaja iniciales, de suerte y de capacidad innata.

La letra en cursiva de estas dos últimas citas la hemos introducido nosotros para destacar dos aspectos medulares del análisis de Dworkin. Aunque el autor reconoce las dificultades para implantar los programas redistributivos e insiste en la necesidad de irlos ajustando a través del tiempo, el señalar que la gente debe tener lo que necesita “a menos que sea inevitable” suena a una imputación gratuita. Es como si los economistas se encapricharan en obstaculizar el logro de aquel objetivo. Si los recursos no fueran escasos respecto de las necesidades, esto es, si los recursos fueran sobreabundantes no habría obstáculo alguno en lograr aquella meta, pero como los recursos son escasos y las necesidades son ilimitadas resulta efectivamente imposible (inevitable) el abstenerse de asignar derechos de propiedad para que, a través del mecanismo de precios, se muestre quienes deben administrar los recursos según sea su eficiencia para atender las demandas de los demás y, simultáneamente, cuál deberá ser el destino de los bienes que por su naturaleza son de uso alternativo.

La segunda cursiva pone de relieve una contradicción que ya hemos señalado: no se trata de “corregir el mercado” sino que en verdad se lo destruye exactamente en la medida de esas así mal llamadas “correcciones”.

Dos principios

El libro de filosofía política que más difusión ha tenido en nuestra época es, sin duda, el de John Rawls¹⁵⁷. Como ya hemos apuntado, en esta oportunidad circunscribiremos nuestra atención a un aspecto de la obra que tiene estrecha conexión con la materia de nuestro libro. En este sentido, en lo que concierne a las desigualdades y a la distribución de ingresos, Rawls parte de la “posición original” que corresponde al estado de naturaleza como instrumento analítico en la teoría del contrato social: “Por supuesto que la posición original no está pensada como un estado de cosas históricamente real, y mucho menos como una situación primitiva de la cultura. Se considera como una situación puramente hipotética...” (p. 29).

Asimismo, el autor propone la muy fértil figura del “velo de ignorancia” como un instrumento conceptual para estudiar distintas propuestas en las que los participantes no saben en qué posición quedarán colocados al aplicar ciertos principios generales, lo cual, hace que toda la concentración se focalice en el análisis de aquellos principios generales, eliminando la posibilidad de introducir intereses creados. Así dice Rawls

Ahora bien, para lograr esto supongo que las partes están situadas bajo un velo de ignorancia. No saben cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose así obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones generales (p. 163).

¹⁵⁷ *Op. cit.*

En este contexto, el aspecto medular del análisis rawlsiano se basa en dos principios que él bautiza como el “principio de diferencia” y el “principio de compensación”. Sostiene que el primer principio mencionado está íntimamente vinculado a la igualdad de oportunidades, idea a la que ya hemos hecho referencia. Este primer principio Rawls lo describe a través de las siguientes consideraciones:

Las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas si y sólo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad. La idea intuitiva es que el orden social no ha de establecer y asegurar las perspectivas más atractivas de los mejor situados a menos que el hacerlo sea en beneficio de aquellos menos afortunados. (p. 97-8).

Y más adelante subraya que

El principio de la diferencia representa, en efecto, un acuerdo en el sentido de considerar la distribución de talentos naturales, en ciertos aspectos, como un acervo común, y de participar en los mayores beneficios económicos y sociales que hacen posibles los beneficios de esa distribución. Aquellos que han sido favorecidos por la naturaleza, quienes quiera que fuesen, pueden obtener provecho de su buena suerte sólo en la medida en que mejoren la situación de los no favorecidos. [...] Nadie merece una mayor capacidad natural ni tampoco un lugar inicial más favorable en la sociedad. (p. 124)

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El autor supone la posibilidad de que en una sociedad abierta no exista conexión entre las situaciones más favorecidas y las situaciones menos favorecidas. Otra vez aquí nos vemos obligados a un análisis consecuencialista, en el sentido de reiterar que como una consecuencia no querida (y muchas veces no buscada) las altas tasas de capitalización se traducen en ingresos y salarios en términos reales mayores para los no-propietarios de aquel mayor capital como una inexorable externalidad positiva. Desde otro costado, si introducimos aspectos deontológicos, aparecerá subrayada la necesidad de respetar derechos como fundamento de la justicia lo cual, entre otras cosas, como queda dicho, da por resultado mejores condiciones para todos. Pero de hecho, Rawls no acepta la transmisión que se produce en los procesos de mercado entre los más y los menos exitosos, de allí es que concibe su segundo principio: el principio compensación.

Este principio afirma que las desigualdades inmerecidas requieren una compensación; y dado que las desigualdades de nacimiento y de dotes naturales son inmerecidas, habrán de ser compensadas de algún modo [...] La idea es compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad [...] si es que queremos diseñar al sistema social de manera que nadie obtenga beneficios o pérdidas debidos a su lugar arbitrario en la distribución de dotes naturales o a su posición inicial en la sociedad, sin haber dado o recibido a cambio las ventajas compensatorias. (p. 123-4)

De este modo el autor de *Teoría de la justicia* precisa que

La distribución natural no es ni justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determi-

nada posición social. Estos son hechos meramente naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto a esos hechos [...] La estructura básica de estas sociedades incorpora la arbitrariedad de la naturaleza. Sin embargo, no es necesario que los hombres se sometan a estas contingencias. El sistema social no es un orden inmodificable colocado más allá del control de los hombres, sino un patrón de la acción humana. (p. 124-5)

Obsérvese el estrecho correlato entre la cita que más arriba hemos consignado de John Stuart Mill y estas consideraciones de Rawls cuando alude a la necesidad de “diseñar al sistema social”, el cual, si se nos permite una repetición, dice que “no es un orden inmodificable colocado más allá del control de los hombres, sino un patrón de la acción humana”. Este espíritu constructivista constituye la manifestación más clara de un pensamiento que opera a contramano de la tradición liberal clásica, iniciada, en esta materia, por Adam Ferguson en 1767, quien expresamente señala que

Cuando la humanidad actúa en el presente siguiendo sus inclinaciones, cuando apunta a eliminar inconvenientes o a obtener ventajas aparentes y contingentes, conduce a metas que no hubiera podido anticipar incluso en su imaginación [...] Cada paso y cada movimiento de la gente, incluso lo que se considera las épocas de mayor esplendor, se llevan a cabo, en este sentido, ciegamente hacia el futuro y las naciones se encuentran con institucio-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

nes que en realidad son el resultado de la acción humana pero no corresponden al designio humano¹⁵⁸.

Como hemos hecho notar antes, las conclusiones rawlsianas derivan de una manifiesta incomprensión del proceso de mercado. Parten de la premisa que producción y distribución son fenómenos independientes y dejan de lado el hecho de que el sistema de información dispersa que provee el sistema de precios permite asignar del mejor modo los factores de producción, precisamente para ofrecer el mejor nivel de vida posible a todos, dadas las circunstancias imperantes. En el caso que nos ocupa es importante hacer un *close up* sobre los sectores marginales, los cuales resultan especialmente favorecidos en la medida en que las tasas de capitalización resulten más altas.

Los talentos

Sin duda que no “merecemos” nuestros talentos naturales ni nuestra “posición inicial en la sociedad”. Tampoco merecemos nuestra vida, de lo cual no se desprende que pueda ser apropiada por otros, ni desconocidos nuestros derechos. En verdad llama la atención el título de la obra de Rawls, puesto que dentro de la idea de justicia de dar a cada uno lo suyo, nada más *suyo* que los talentos que, según esta óptica, para nada constituyen “un acervo común”. Es la desigual distribución de talentos lo que, a su vez, permite la división del trabajo que es lo que posibilita la cooperación social, de lo contrario, si todos tuviéramos iguales habili-

¹⁵⁸ *An Essay on the History of Civil Society* (Edinburgh University Press, 1966) p. 122-3 [1767].

dades e inclinaciones el intercambio y la cooperación social resultarían imposibles.

Este análisis también debe extenderse a los acontecimientos y a los hechos que proceden de lo que habitualmente se denomina “suerte”. Estrictamente hablando la suerte o la casualidad no son tales. Todos los fenómenos resultan de la causalidad. En última instancia, las teorías del caos se refieren a causalidades no detectadas o imposibles de detectar por el ser humano. Se alude a la suerte cuando nos referimos a acontecimientos no previstos (incluso en los llamados “juegos de azar”, por ejemplo, cuando tiramos los dados, el resultado depende de causas concretas como el peso de los mismos, la velocidad de la tirada, el roce del paño, etc.). Pero la suerte a que se refiere Rawls en el contexto de lo patrimonial (nacer en una familia pudiente, ganarse la lotería, lanzar un producto en un momento oportuno no calculado con antelación, etc.) a la postre, está guiada por el plebiscito diario del mercado que asigna y reasigna recursos de acuerdo a la buena o la mala administración que llevan a cabo los empresarios, siempre a criterio de los consumidores. En ausencia de privilegios, los cuadros de resultados castigan a los malos administradores y premian a los buenos.

La propiedad y el cálculo

La peculiar noción de justicia rawlsiana comprende una lista de libertades básicas pero, “Por supuesto que las libertades que no estuviesen en la lista, por ejemplo, el derecho a poseer ciertos tipos de propiedad (por ejemplo, los medios de producción) y la libertad contractual, tal como es entendida por la doctrina del *laissez-faire*, no son básicas, y por tanto no están protegidas por la prioridad del primer principio” (en este caso, Rawls llama el “primer principio” de la justicia a que las libertades de unos sean iguales a las libertades de otros). Este razonamiento naturalmente da por tierra con el eje central del mercado y, por ende, elimina la posibilidad del cálculo económico, la evaluación de proyectos y la contabilidad.

En 1920, Ludwig von Mises¹⁵⁹ explicó que, sin precios, resulta imposible el cálculo económico. Debido a la trascendencia de este tema conviene detenernos en él un instante. En un lugar en el que se ha decidido abolir la propiedad y, por tanto, no hay precios (puesto que, como queda dicho, estos últimos son la expresión del uso y la disposición de lo propio) en este caso, no resulta posible saber si, por ejemplo, conviene construir los caminos con cemento o con oro. Si alguien en ese lugar considera que construirlos con oro es un derroche es porque recordó los precios relativos antes abolir la propiedad.

Los números que aparecen en los estados contables son precios, si estos se sustituyen por simples números dictados por

¹⁵⁹ En su ensayo “Die Wirtschaftsrechnung im Sozialistischen Gemeinwesen”, en *Archiv für Sozialwissenschaften*, vol. 47, reproducido en *Collectivist Economic Planning* (New York: Kelley, 1961) p. 87 y ss., F. A. Hayek comp.

la autoridad, se estará consumiendo tinta, tiempo y papel pero, en rigor, la teneduría de libros no reflejará resultados ni movimientos patrimoniales. Por su parte, la evaluación de proyectos (y dos conceptos que le son inherentes como la tasa interna de retorno y el valor actual neto) implica la existencia de precios, puesto que la tasa de interés es un precio. En este contexto es importante subrayar que, sin necesidad de abolir la propiedad, en la medida en que se debilite esa institución y, por ende, se afecte el contrato, en esa medida, se distorsionarán los indicadores (y, consecuentemente, se induce a la malinversión, lo cual, como hemos apuntado, afecta ingresos y salarios en términos reales).

Se han propuesto diversos caminos con la intención de poder calcular económicamente sin precios¹⁶⁰. En primer lugar, Lenin y Marx han propuesto el trabajo como patrón de medida, lo cual se traduce en que, eventualmente, un kilo de plata pueda tener el mismo valor que un kilo de zanahorias cuando consuman la misma cantidad de trabajo para producirse. En segundo término, Otto Neurath propuso la sorprendente y curiosa teoría de efectuar el cálculo económico sobre la base de los mismos bienes objeto de cálculo, teoría que no resiste mayor análisis puesto que no resulta posible efectuar cálculo alguno basado en bienes heterogéneos.

Oskar Lange desarrolló la teoría del cuasi-mercado. Este autor sostuvo que al igual que operan las grandes empresas en el mercado libre, la abolición de la propiedad sustituirá los directores de la empresa por los miembros del gobierno y los accionistas estarían constituidos por toda la comunidad. Sin embargo,

¹⁶⁰ Véase Alberto Benegas Lynch (h) *Fundamentos de análisis económico* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, undécima edición, 1994) p. 183 y ss [1972].

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

debe subrayarse que no resulta relevante quiénes dirigen una empresa, ni cuántas empresas son, ni de qué accionistas se trata. Sólo importa si hay propiedad privada puesto que solamente en este caso aparecerán precios que, a su vez, hacen posible el cálculo económico.

También hubo quienes propusieron recurrir a la unidad “útil” para calcular económicamente, lo cual no resulta posible puesto que la utilidad sólo es susceptible de referirse con números ordinales y no cardinales. También en otras oportunidades se ha argumentado que el cálculo económico debería basarse “simplemente en las mejores condiciones técnicas”. Pero es que para evaluar económicamente los diversos procedimientos técnicos resulta indispensable contar con precios. Técnicamente es posible hacer agua sintética con dos moléculas de hidrógeno y una de oxígeno pero, por el momento, no resulta viable tal procedimiento, precisamente por ser antieconómico y, sabemos que es antieconómico debido a la existencia de precios.

También se ha sugerido el método de extrapolación de precios en el sentido de tomar precios de mercado antes de abolir la propiedad y proyectarlos al futuro. Esta teoría - conocida como la de las ecuaciones diferenciales debido a la metodología empleada- pasa por alto el hecho de que la estructura valorativa del presente nada tiene que ver con la estructura que prevalecerá en el futuro. Por otra parte, hubo quienes sugirieron el “método de prueba y error” asimilándolo a los procedimientos de testeo a que recurren empresarios con la intención de verificar el acierto o el desacierto de sus operaciones. Esta asimilación tampoco es pertinente puesto que la prueba y error en el contexto del mundo empresario puede llevarse a cabo debido a que, precisamente, el punto de

referencia estriba en la existencia de señales (precios) que muestran el acierto o el desacierto correspondiente.

Por último se recurrió al método de inventarios como base de cálculo. Se sostuvo que efectuando un inventario completo de bienes físicos al principio y al final de cada período no resultaría necesario depender de precios, el problema del cálculo se habría resuelto en ausencia de la propiedad. Pero a los efectos del cálculo económico, para nada sirven los recuentos físicos y la confección de listas de existencias. Puede haber mayor cantidad de bienes en un período con respecto a otro y sin embargo éstos pueden tener menor valor o viceversa. Si los bienes no se ponderan y no puede seguirse un método adecuado para amortizarlos, no es posible conocer los significados mercantiles de tal proceder. Pero Rawls vuelve a repetir

¿Qué es entonces lo que puede justificar este tipo de desigualdad inicial en las perspectivas de vida? Según el principio de las diferencias sólo es justificable si la diferencia de expectativas opera en beneficio del hombre representativo peor colocado, en este caso el representante de los obreros no cualificados. La desigualdad en las expectativas es permisible sólo si al reducirlas empeora aún más a la clase trabajadora. (p. 100)

Y concluye que

La justicia tiene primacía frente a la eficacia y exige algunos cambios que en este sentido no son eficaces. La consistencia se da sólo en el sentido de que un esquema perfectamente justo sea también eficaz. (p. 101-2)

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Y es precisamente a esto último a lo que apunta la sociedad abierta y el mercado libre: en este sentido hay un correlato entre el respeto a las libertades individuales y la mejoría social. Al asimilar un aspecto de la ética (el que es relevante en el contexto de las relaciones sociales) al respeto por los derechos de otros con la mayor eficiencia, James Buchanan ha escrito que “Si no hay criterio objetivo para el uso de recursos que pueda aplicarse a la obtención de resultados como medida indirecta de comprobar la eficacia del proceso de intercambio, entonces, mientras el intercambio se mantenga abierto y se excluya el fraude y la violencia, el acuerdo a que se llega es, por definición, eficiente”¹⁶¹.

La viabilidad

El tercer trabajo que comentaremos muy brevemente es el ya citado de Jorge Castañeda, el cual dividiremos en cinco puntos. El primero alude a una concepción “realista” de la política. En el segundo aludiremos a lo que el autor considera es el problema central de la sociedad contemporánea, en el tercero Castañeda describe lo que considera es el “modelo neoliberal” que, según él, se estaría aplicando en muchos países actualmente. En el cuarto punto sugiere soluciones y por último menciona al pasar lo que para él constituye uno de los paradigmas del momento.

Dice el autor que

¹⁶¹ “Rights, Efficiency and Exchange: The Irrelevance of Transaction Costs”, *Liberty, Markets and State* (New York: New York University Press, 1985) p. 95 [1983]. El análisis de Buchanan de la eficiencia “[...] se eleva o sube un escalón más y se ubica en el plano de las instituciones o las normas”, *loc. cit.*

A pesar de muchas limitaciones, en la política contemporánea y en la globalización económica actual, negarse a jugar en el mismo terreno, no importa cuan disputado esté, equivale a condenarse a la marginalidad. La izquierda necesita un programa; requiere de una alternativa, no tanto por ser ésta intrínsecamente deseable, sino porque sin ella no sabe a dónde se dirige. (p. 471)

Castañeda sostiene que las circunstancias actuales obligan a optar por una especie de “menú de un restaurante chino [...] y escoger aquellos aspectos que pueden rescatarse de los paradigmas existentes” (p. 472). Castañeda sostiene que las izquierdas de hoy deben contentarse con una mezcla entre socialismo y mercado y así “cambiar los efectos sin abarcar las causas. Pero su fuerza proviene de su viabilidad” (p. 471). Según él se trata de una reforma “realista” (p. 472). Nos dice que “Las páginas siguientes parten de la premisa de que debe producirse una transferencia fundamental de recursos y de poder político de los ricos a los pobres para resolver los problemas de la región” (se refiere a Latinoamérica) y concluye que “O a un tiempo crece y se reparte de otro modo, o todo permanece igual” (p. 473).

El autor suscribe las reflexiones de Francisco Weffort en el sentido de que el socialismo debe usar al mercado como a un “matrimonio por conveniencia” (p. 475) y adhiere a la configuración de un “Estado benefactor de la cuna al sepulcro que los europeos forjaron durante el último siglo -empezando con las primeras reformas sociales de Bismarck en los años 1880” (p. 477). En resumen, apunta a la necesidad de “gobernar el mercado” según citas que extrae de Robert Wade (p. 483).

Como dijimos, nuestra tercera sección se circunscribe a lo que Castañeda considera es el cuadro de situación en la actuali-

dad que, si bien no considera que se trata de modelos homogéneos (puesto que también alude a ejemplos en los que el estado tiene activa participación en la economía) de todos modos, considera que el modelo “reaganiano y thacherista de radicalismo de libre mercado” (p. 474) y, asimismo, que las sociedades latinoamericanas han adoptado un “modelo neoliberal” (p. 489) y por tanto “la izquierda dispone de un amplio margen de deslinde frente al actual modelo neoliberal de libre mercado” (p. 505). De este supuesto “modelo neoliberal” Castañeda concluye que se produce “la nueva inmensa miseria urbana [...] los saqueos en Caracas, los disturbios en Río [...] y la violencia por todas partes” (p. 489-90) y respecto a Estados Unidos cita un trabajo de Robert Reich quien sostiene que aquel modelo produjo “la población norteamericana, cada día más empobrecida” (p. 490). Y de este modo Castañeda concluye que “Por lo tanto, la transición no es del socialismo al mercado, sino de un tipo de economía de mercado a otro: de la economía de mercado individualista y anglosajona, a la economía social de mercado” (p. 476).

Confusión de sistemas

Antes de considerar las soluciones que se proponen en *La utopía desarmada* y mencionar el paradigma que el autor considera digno de imitación, consideramos de interés señalar algunos aspectos de las ideas hasta aquí transcritas por Jorge Castañeda. En la obra que estamos comentando el autor aconseja dejar de lado, por lo menos por el momento, el modelo socialista tal como se lo concibió “durante más de un siglo” (p. 470) para adoptar “la dolorosa elección” de “moldear los modelos existentes, transformándolos en algo nuevo y que sin embargo no se oponga del todo al *statu quo*” (p. 471) todo ello en aras de la

“practicidad” y el “realismo” “ahora que virtualmente ha desaparecido la abrumadora oposición entre socialismo y mercado” (p. 472).

Este “matrimonio de conveniencia” lo acepta Castañeda de mala gana pero admite que el mercado puede servir para producir siempre que se recurra al socialismo para repartir. Ya nos hemos referido a este tema en el sentido de que la distribución es otro modo de aludir al destino de la producción. No resulta posible afectar un lado del proceso productivo sin afectar al otro. No hay una cosa sin la otra, del mismo modo que no hay fuego sin calor, no hay lectura sin lector, no hay significativo sin significado, no hay cabalgadura sin caballo, no hay enamoramiento sin sujeto amado. Veamos más de cerca este último ejemplo: si al enamorado se le cambiara coactivamente el sujeto amado por otro sujeto, no habrá enamoramiento. Del mismo modo, si se anuncia que se cambiará coactivamente el destino de la totalidad de la producción, ésta sencillamente no se llevará a cabo. Sin llegar a este extremo, en la medida en que se redistribuya se estará afectando la contracara, cual es la producción. Sin duda que si el cambio del destino no es total, los incentivos para producir no serán totalmente eliminados, sólo debilitados pero, como hemos señalado en el primer capítulo, lo sustancial de estas políticas consiste en que el cambio en la asignación de recursos desde áreas más productivas hacia las menos productivas incide negativamente en las tasas de capitalización y, por ende, reducen ingresos y salarios en términos reales.

Pero lo que llama poderosamente la atención es el empecinamiento por atribuir la responsabilidad al liberalismo de lo que sucede en las regiones mencionadas. En primer lugar, la expresión “neoliberalismo” carece de significado. Contemporáneamente no hay ningún intelectual de relieve que se considere neo-

liberal. El liberalismo significa el respeto irrestricto por los proyectos de vida de otros, un “neorespeto” carece de sentido. De todos modos es pertinente aclarar que en Latinoamérica y, en este caso, también los modelos thacheriano y reaganiano, no debieran considerarse liberales. Esto es así porque los rasgos sobresalientes de aquellas políticas han sido el establecimiento de monopolios y oligopolios artificiales, transfiriendo los activos de las empresas estatales de un modo tal que la gente no puede elegir el servicio de su agrado. El consiguiente otorgamiento de mercados cautivos ha fortalecido la aparición de pseudoempresarios, es decir, aquellos que no deben sus patrimonios por servir a sus semejantes sino que son consecuencia del otorgamiento de privilegios de diversa índole, tal cual lo señaló en su momento Adam Smith¹⁶². También es una característica de las políticas latinoamericanas (y en este caso también de Reagan y Thatcher) el aumento del gasto público, deudas federales crecientes y el incremento de alícuotas impositivas. A todo esto, en América Latina, salvo el caso de Chile de hoy, se agrega el desconocimiento de la división horizontal de poderes, la independencia de la justicia y una corrupción y una impunidad crecientes que, junto con altos índices de desempleo debidos al peso de costos laborales, conducen a descontentos que se ponen de manifiesto por diversos canales.

Esta confusión de “modelos” es hasta cierto punto comprensible debido a que muchos de los que se autotitulan liberales han adherido entusiastamente y sin reservas a políticas ejecutadas de un modo que distan mucho de ser liberales. El caso tal

¹⁶² *La riqueza de las naciones* (Madrid: Editorial Aguilar, 1961) cap. XI, libro primero [1776].

vez más claro de lo antedicho es México, donde reside Jorge Castañeda. Hasta el momento de la fuga del presidente, no eran pocos los entusiasmos “liberales” a su política. En el primer capítulo recordábamos que la participación del estado en la renta nacional en países civilizados era, en promedio, del 4% mientras que hoy es del 30, 40 y hasta el 50%. El volumen del gasto público constituye una de las pruebas clave para saber en qué grado se vive (o no) en una sociedad abierta.

Tomando un poco de distancia de los acontecimientos actuales, es posible que en muchos casos los primeros pasos en los cambios de ideas y las modificaciones de las prevalentes se traduzcan en hechos confusos, contradicciones y tendencias opuestas. Como es sabido, en los hechos, estos cambios no son lineales ni tampoco opera el resultado neto en la misma dirección. El zigzagismo puede convertirse en un retroceso neto si es que los fenómenos ocurridos están mal descriptos y, por ende, las etiquetas mal colocadas, lo cual puede fácilmente hacer que se modifiquen los objetivos.

Las recetas

Nuestra opinión es que la naciente influencia intelectual del liberalismo en los 80 ha sido más que compensada por el socialismo de mercado que ahora estamos analizando, los movimientos ecologistas y el *political correctness*. Nos parece que el mayor peso de estas últimas tradiciones de pensamiento se debe, precisamente, a la errada identificación del liberalismo con políticas que tenían muy poco o nada de liberales.

De más está decir que tampoco resulta pertinente el aludir a “modelos” para referirse a las ciencias sociales ya que esta ex-

presión es estrictamente aplicable al campo de las ciencias físicas y naturales.

Sorpresivamente, las recetas que propone Castañeda para “revertir” la situación no hacen más que acentuar los problemas existentes. Clasificaremos en siete capítulos las soluciones que propone el autor, soluciones que en gran medida el autor las consigna bajo el subtítulo de “Construir y financiar el nuevo estado benefactor”. En primer lugar adhiere a “una particular simbiosis entre el Estado y la comunidad empresarial para forjar una política industrial y planificar el futuro” (p. 480). Este es el tema que acabamos de abordar: el empresario es un benefactor de la humanidad si actúa con todos los rigores del mercado, pero se convierte en un explotador cuando opera en base a mercados cautivos y dádivas de diversa naturaleza. En realidad llama la atención que desde la izquierda se proponga la participación empresarial “para forjar una política industrial y planificar el futuro”, ya que esto suena más a una política corporativa típica del fascismo. El empresario como tal debe estar totalmente desvinculado del poder político. Sus éxitos o fracasos deben depender exclusivamente de la aprobación o la desaprobación de los consumidores. La suma cero a que nos referíamos en el primer capítulo es la consecuencia inexorable de meter al empresario en los carriles políticos, al contrario de lo que ocurre cuando las transacciones surgen de procedimientos libres y voluntarios, lo cual, para seguir con la terminología que brinda la teoría de los juegos, se traduce en un proceso de suma positiva.

En segundo término, el autor recomienda el “crecimiento dirigido a las exportaciones. Su orientación no debe dejarse sólo al árbitro del mercado, sino adecuarse a una estrategia nacional” (p. 503). Se nos ha dicho durante mucho tiempo que constituye

una política acertada el incrementar las exportaciones y, simultáneamente, limitar las importaciones, sin percibir que el objeto final del comercio exterior consiste en obtener bienes y servicios de la mayor calidad vendiendo lo menos posible. Del mismo modo que ocurre con nosotros individualmente, nuestro objetivo es adquirir los bienes y servicios que necesitamos para lo cual, no tenemos más remedio que vender. Lo mismo sucede con un grupo de personas en un país. Lo ideal no es sacar todos los bienes y servicios de un país y con cuyo producido importar un alfiler. Lo ideal es exportar un alfiler y con su producido poder comprar todos los bienes y servicios deseados. En este último caso tendrá lugar la máxima productividad del esfuerzo exportador. Sin embargo, el autor nos dice que la política que aconseja “También tiene por objeto proteger de la competencia externa a ciertos sectores de la economía” (p. 480) sin percibir que todo arancel implica mayor erogación por unidad de producto, es decir, menor productividad, lo cual, a su turno, significa menor actividad económica local y, debido a la malasignación implícita, menores ingresos y salarios en términos reales.

Terminología militar

El autor reitera una terminología que pone al descubierto errores conceptuales en materia económica. Así se refiere a la necesidad de “conquistar mercados externos” (p. 516) y de diseñar “un plan para apoderarse de los mercados correspondientes” (p. 503). *Conquistar* y *apoderarse* son términos improcedentes, del mismo modo que cuando se recurre a la expresión *invasión* para aludir a la compra de bienes de mejor calidad y menor precio. Esta terminología militar oculta la naturaleza beneficiosa y pací-

fica de las transacciones libres y voluntarias en las que ambas obtienen ganancias (de lo contrario no se llevaría a cabo la transacción).

Castañeda retoma la antigua argumentación de List de la industria incipiente cuando alude a “las etapas de ‘infancia’ de la industria” (p. 505). Bajo el manto de la industria incipiente se pretenden transferir los costos de empresarios ineficientes sobre las espaldas de los consumidores. Así se dice que mientras las empresas locales adquieren el suficiente *know-how* y las suficientes estructuras de capital, se hace necesario el aumento de las tarifas arancelarias. Este argumento se presenta como si en el resto de los países la tecnología se paralizará hasta tanto la industria incipiente se ponga a tono, sin comprender que, luego de ese período, las diferencias tecnológicas pueden aún ser mayores. No se aceptan argumentaciones similares dentro de una misma jurisdicción territorial: cuando en el contexto local aparece una industria más eficiente no se “protege” al resto, sino que se produce la reasignación de recursos hacia las áreas de mayor eficiencia. Pero lo más importante, es que si alguien tiene una idea respecto de la producción de determinado bien y, en la evaluación del respectivo proyecto, se exhiben quebrantos durante los primeros períodos para luego ser más que compensados por ganancias en períodos subsiguientes, si esto es así, el proyecto en cuestión se venderá a la comunidad empresarial. Si nadie lo compra es, o porque el proyecto está mal evaluado, o aun estando bien evaluado, hay otros proyectos que muestran un retorno sobre la inversión más fértil. En ninguno de los dos casos se justifica que el consumidor absorba los mencionados quebrantos vía las tarifas aduaneras. Si por el contrario, el proyecto es adquirido por un empresario, será éste quien deba afrontar los costos correspondientes.

Política industrial y fiscal

Esta segunda propuesta está íntimamente vinculada con la receta de “una política industrial a largo plazo [...] La izquierda siempre compartió la idea de que el Estado debe desempeñar un papel crucial en el impulso de industrialización” (p. 503). Estos procesos de industrialización artificial son los que precisamente han conducido a la quiebra a muchos de los países latinoamericanos, puesto que no resulta un buen negocio el obligar al consumidor a que adquiera productos más caros y de peor calidad. Adquisiciones más baratas y de mejor calidad liberan recursos para poder atender otras necesidades con lo que la lista de bienes y servicios disponibles a la comunidad se hace más amplia.

En tercer término, Castañeda aconseja reincidir en “la reforma agraria en algunos países” (p. 499). La reforma agraria entendida como la utilización de mecanismos directos o indirectos para distribuir la tierra desde propietarios hacia no propietarios, implica cambios en la administración de recursos desde las áreas decididas en el mercado hacia las decididas políticamente. Si lo que en verdad se desea es que la propiedad no sea consecuencia de la dádiva o el privilegio, deberán necesariamente revisarse las recetas de Castañeda que, en última instancia, entronizan capillas de poder y pseudoempresarios que obstaculizan en grado sumo la eficiente asignación de recursos según sean los mandatos del consumidor.

En cuarto lugar, el autor propone

[...] una profunda reforma fiscal [...] los impuestos corporativos deben aumentarse considerablemente; tendrá que gravarse la riqueza; es preciso establecer impuestos a la

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

plusvalía de los mercados financieros, lograr una enorme mejoría en la recaudación y aplicar impuestos al ingreso de los profesionales prósperos y de la clase media-alta, además de tasar los bienes corporativos y personales que se poseen en el extranjero [...] En una reforma fiscal seria, deben primar los impuestos directos sobre los indirectos; y entre los impuestos directos, los correspondientes a las corporaciones privadas o a los individuos ricos y de clase media-alta deben ser más elevados. En Latinoamérica, es indispensable un impuesto a las grandes fortunas, tanto en bienes raíces como en otros activos [...] Es necesario incorporar la economía informal a la base fiscal [...] y que las rentas fiscales retornen al país de residencia y origen del dueño de los activos [a través de...] acuerdos especiales que graven a los capitales fugados por cuenta del país de origen. (p. 493-4-5)

Como hemos comentado en el primer capítulo, resulta esencial comprender que, en última instancia, todos pagamos impuestos, aun los que nunca han visto una planilla fiscal. Estos últimos están pagando impuestos vía una reducción en sus salarios debida a la merma en la capitalización que ocurre en otros sectores debido a pesados gravámenes. Recurrir a la política fiscal con intenciones extra-fiscales, invariablemente conduce a la malasignación de factores productivos y, consecuentemente, a un mayor empobrecimiento.

En esta etapa del proceso de evolución cultural el impuesto resulta necesario para financiar las actividades específicas de seguridad y justicia por parte del monopolio de la fuerza. Estos impuestos deben ser de las menores alícuotas posibles y lo más neutrales posible, precisamente, para afectar en la menor medida posible el proceso de mercado que, como queda dicho, benefi-

ciará de modo muy especial a los más necesitados. Sin duda que es la política opuesta la que se ha llevado a cabo en general y muy especialmente en los países latinoamericanos con las consecuencias por todos conocidas. El mercado queda anulado si se lograra “establecer impuestos a la plusvalía” puesto que este concepto político arbitrario pretende separar los procesos de producción y distribución con las consecuencias antes señaladas.

Empresas estatales

En quinto lugar, Castañeda señala que “las empresas de propiedad estatal han sido en lo general exitosas” (p. 506) y, por ello deberíamos “de hacer de ellas una vez más símbolos del orgullo nacional y escaparates de lo que América Latina puede construir” *sic.*, (p. 510). Su programa, emulando lo que ocurre en otros lares, debe incluir “un importante papel del Estado en la producción durante distintas etapas del desarrollo” (p. 480).

El problema medular de las empresas estatales aparece en el momento en que se constituyen, independientemente de lo que luego ocurra. El establecimiento de una empresa estatal implica que se han detraído recursos de las áreas preferidas por los consumidores para esterilizarse en las áreas preferidas por el aparato político. Este proceso implica que, inexorablemente, se han alterado las prioridades de la gente, lo cual significa que ha operado una disminución en el nivel de vida. Si además la empresa es monopólica, presta malos servicios y es deficitaria la situación será aún peor pero, como decimos, el problema básico de la empresa estatal consiste en la alteración de prioridades respecto de lo que estaba haciendo la gente con el fruto de su trabajo antes de la intromisión estatal.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

No cabe aquí construir un paralelo entre los procesos políticos de votación y los procesos de mercado puesto que estos últimos permiten una gran variedad en la oferta y demanda de bienes y servicios, mientras que en el primer caso se debe operar en bloque con lo que un grupo se ve beneficiado a expensas de otro que debe entregar involuntariamente recursos para proyectos en los cuales no está interesado.

El sexto capítulo se refiere al establecimiento “de un Estado benefactor auténtico que extienda la cobertura de la protección social a la mayoría de la población” (p. 493). La jubilación, obras sociales y demás delicias del mal llamado “estado benefactor” nos eximen de mayores comentarios: en todo el mundo han resultado un fiasco puesto que implican la sustracción coactiva de recursos de quienes no desean aportar a las arcas oficiales y, si se los dejara en libertad, darían un destino más provechoso al fruto de su trabajo como siempre ha ocurrido cuando se han permitido tales procedimientos. En algunas ocasiones se ha aludido a la “privatización de la seguridad social” que en realidad se tradujeron en la obligación de aportar a determinados grupos, los cuales, a su vez, se encuentran reglamentados por estructuras estatales en muchas de sus operaciones clave. Es interesante hacer notar que, por ejemplo, en la Argentina, antes de los aportes obligatorios, la gente preveía en general su futuro invirtiendo en propiedad inmobiliaria, lo cual fue luego aniquilado por esa nueva “conquista social” conocida como el congelamiento de alquileres y ley de desalojos.

Cogestión y ganancias

Por último, Castañeda suscribe el sistema de cogestión y participación en las ganancias (p. 471 y 501). En toda empresa donde hay más de un director, *de facto* hay cogestión pero a lo que apunta esta expresión es a que la gestión empresarial no se realice de acuerdo a los cánones naturales del mercado sino a través de procesos legislativos. En este sentido, si la administración se realiza por personas distintas y, consecuentemente, con criterios distintos de los que libre y voluntariamente seleccionó el mercado a través de los ya referidos plebiscitos diarios en los que el consumidor compra o se abstiene de comprar, si esto es así, el procedimiento se traduce en un desaprovechamiento de los recursos disponibles lo cual, a su vez, incide negativamente en las condiciones generales de vida. El empresario puede decidirse por ascender al ineficiente y prescindir del eficiente, pero esto no es inocuo. El cuadro de resultados es implacable.

Un razonamiento similar se debe hacer en el caso de la participación en las ganancias. Otra vez aquí, siempre existe participación en las ganancias, la cuestión reside en saber si se realiza a través de arreglos contractuales o de imposiciones políticas. En este último caso, la reasignación coactiva, al operar en direcciones distintas de las preferidas por la gente, el resultado será necesariamente menor respecto de aquella situación en la que la participación en las ganancias hace de incentivo a los más productivos y coloca en sus manos los recursos necesarios para su debida administración.

Según Castañeda, la planificación gubernamental deberá estar atenta a correcciones permanentes ya que “Las rectificaciones impuestas al mercado [...] han paleado muchos de los defectos más lacerantes de las economías de mercado. Pero no han eliminado su carácter contradictorio ni su proclividad a generar

nuevas injusticias y excesos” puesto que “la máxima contribución de Marx a la comprensión del capitalismo: el descubrimiento de su carácter intrínseca y permanentemente contradictorio, pues va creando nuevos problemas conforme resuelve los ya existentes” (p. 485).

El estudio de Castañeda desemboca en lo que a su juicio constituye uno de los ejemplos a imitar: “La posibilidad de avances prodigiosos se comprueba en el ejemplo cubano: con recursos, dedicación y voluntad política, se puede alcanzar el objetivo” por ejemplo, en el caso de la educación (p. 500). Resulta en verdad extraño que en un régimen dictatorial se pueda hablar de educación puesto que, por definición, se trata de *brainwashing*, a pesar de lo cual, no se logran tampoco aquí plenamente los objetivos puesto que deben masacrarse a los que intentan fugarse de la isla.

Capitalismo

Por último, en lo que se refiere al tema de este libro, seleccionamos de la obra de Lester C. Thurow¹⁶³ ocho aspectos en lo que se refiere al “síndrome Mill” o “socialismo de mercado”. Este economista, que tiene los grados académicos máximos en Oxford y Harvard y es profesor de Economía en MIT, tiene la siguiente idea de la competencia en el régimen capitalista:

[E]l capitalismo sostiene que es el derecho de los económicamente competentes expulsar a los incompetentes del ámbito comercial y dejarlos librados a la extinción económica. La eficiencia capitalista consiste en la

¹⁶³ *Vid. ut supra.*

‘supervivencia del más apto’ y las desigualdades en el poder adquisitivo. Para decirlo de la forma más dura, el capitalismo es perfectamente compatible con la esclavitud (p. 258)

Y más adelante dice que “Desplazar a otros del mercado para llevar sus ingresos a cero arrebatándoles sus oportunidades de ganancia es en lo que consiste la competencia” (p. 259). Este razonamiento deja de lado conceptos básicos de la economía. El proceso de la competencia consiste en el establecimiento de estímulos que apuntan a beneficiar de la mejor forma posible a los consumidores permitiéndoles que adquieran productos de la mejor calidad y al menor precio posible. Como se ha hecho notar cuando comentamos el darwinismo social, los más exitosos en las operaciones mercantiles -siempre a criterio de los consumidores- no sólo reportan beneficios al vendedor y a quienes directamente adquieren los bienes y servicios ofrecidos, sino que también transmiten los resultados de sus operaciones exitosas a quienes no han participado en el proceso productivo y a los propios competidores. Esta transmisión se realiza a través de externalidades positivas. Salvo el caso de la filantropía, no es intención del exitoso el transmitir los resultados de su éxito a personas ajenas a los negocios en los que está directamente involucrado, se trata de consecuencias no queridas, no diseñadas ni programadas. Por ejemplo, los ingresos que percibe el lector no son consecuencia exclusiva de lo que personalmente realiza sino también de la estructura de capital que tiene lugar en el medio en donde se desempeña. Los ingresos de todos nosotros dependemos en gran medida de tasas de capitalización que no hemos generado.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En no pocas oportunidades se recurre a expresiones metafóricas para aludir a la competencia utilizando términos propios de la contienda bélica. Este uso metafórico repetido, finalmente se toma como de uso propio, extrapolando directamente la guerra a la competencia. Este traslado impropio de términos resulta sumamente peligroso puesto que desdibuja la naturaleza del proceso competitivo en el que no hay lesiones de derechos y, donde, por definición, se excluye el fraude y la violencia. La competencia simplemente indica cuáles son las empresas mejores para prestar específico servicio o para producir determinado bien. Los recursos de las empresas no exitosas en determinada área se liberan para ser asignadas en otros campos. No hay en este proceso aniquilación alguna, se trata de utilizar mecanismos -en este caso los precios- para dar el mejor destino a cada uno de los factores productivos según sean los gustos y preferencias del público consumidor.

Se trata de obtener la mayor productividad conjunta posible, lo cual, a su vez, como queda dicho, permite los mayores ingresos y salarios en términos reales, incluyendo en primer término el de los marginales. Las convocatorias de acreedores y las quiebras resultan necesarias en el mercado abierto para redireccionar los destinos de los siempre escasos recursos. Si por algún mecanismo se recurriera a estímulos para que los factores productivos empecinadamente se mantengan en sectores antieconómicos, el resultado será el derroche en el sentido más estricto de la expresión, lo cual produce externalidades negativas que se traducen en menores ingresos y salarios en términos reales.

El monopolio

Entre otras cosas, la desacertada concepción de la competencia que esboza Thurow, lo lleva a subrayar la importancia de que, por ejemplo, en Estados Unidos, a fines del siglo pasado, “se introdujeron las leyes antimonopólicas para impedir que otros monopolios ejercieran presiones en el mercado” (p. 261). Pero por el contrario, la historia económica de Estados Unidos muestra que aquellas leyes antimonopólicas, paradójicamente, sirvieron para otorgar monopolios artificiales en detrimento de la competencia¹⁶⁴. Como señala Gabriel Kolko¹⁶⁵ “a medida que existieron más competidores el poder económico quedó disperso a través de la nación, y resultó claro para muchos empresarios importantes que solamente el gobierno nacional podía intervenir en la economía [...] No fue la existencia de los monopolios que causaron que el gobierno federal intervenga en la economía sino, por el contrario, la inexistencia de ellos” (p. 4-5). La verdad es que muchos de los empresarios quisieron asegurarse reservas exclusivas de mercado recurriendo al gobierno.

Los monopolios naturales, es decir, aquellos que aparecen como consecuencia del respaldo que obtienen de sus congéneres, resultan indispensables para el progreso. Si hubiera una estricta ley antimonopólica nada nuevo podría aparecer y nada nuevo podría descubrirse. Si estos monopolios resultaran atractivos atraerán capital de otros sectores y se establecerán nuevas empresas. De todos modos, cuando aludimos a un mercado abierto no estamos afirmando que deba haber varias

¹⁶⁴ Véase Richard A. Posner *Antitrust Law* (The University of Chicago Press, 1976), Dominick T. Armentano *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure* (New York: Wiley-Interscience Pub, 1982) y Roy A. Childs “Big Business and the Rise of American Statism”, *Liberty Against Power* (San Francisco, CA: Fox & Wilkes, 1994).

¹⁶⁵ *The Triumph of Conservatism* (Chicago: Kuadrangle Pub. Co., 1967).

empresas, una o ninguna. Lo que queremos significar con el mercado abierto es simplemente eso: que esté abierto, lo cual quiere decir que en cualquier momento cualquiera, desde cualquier punto del planeta puede competir si así lo considera conveniente¹⁶⁶. Lo realmente inconveniente en el mercado es el monopolio artificial el cual surge necesariamente de privilegios que otorga el poder político como es el caso estadounidense que acabamos de comentar. El monopolio artificial implica que los consumidores deben afrontar precios más altos, calidad inferior o ambas cosas a la vez.

Rentas y patrimonios

El segundo punto que le preocupa a Thurow es la desigualdad: “el gobierno ha sido activamente utilizado para alterar los rendimientos del mercado y generar una distribución del ingreso más pareja de lo que habría existido si se hubiera dejado actuar libremente al mercado” (p. 251) y, según el autor, de no haberse procedido de esta manera, se hubiera producido “una fractura mayor” entre la democracia y el capitalismo (*loc. cit.*) ya que “La democracia se preocupa por la desigualdad económica del capitalismo y está tratando de reducirla” puesto que “la cuestión clave es cuánta desigualdad puede tolerar el gobierno” (p. 262-3).

Sin duda no resulta muy original la preocupación por la desigualdad de rentas y patrimonios, la cual, a nuestro juicio, es injustificada si se produce como consecuencia de los procesos

¹⁶⁶ Respecto de las falacias tejidas en torno al monopolio, véase Murray N. Rothbard *Man, Economy and State-A Treatise on Economic Principles* (Los Angeles, CA: Nash Pub, 1970) dos vol.

de mercado abierto. Por otra parte, la desigualdades patrimoniales que ocurren como consecuencia del privilegio y la dádiva implican desperdicio de recursos dado que su utilización no está en manos de aquellos que más eficientemente sirven a sus semejantes, sino en manos de aquellos que con más eficacia se acercan al favor oficial.

En una sociedad abierta en cambio, la distribución de rentas y patrimonios es consecuencia de las preferencias de la gente. En este sentido resultan inocuas las diferencias patrimoniales, lo importante es la mejora en valores absolutos de los ingresos que percibe la población y, nuevamente, dichos ingresos sólo se elevan en la medida en que el capital sea aprovechado. Más aún, las diferencias se hacen necesarias para producir subas generalizadas del ingreso. Las satisfacciones máspreciadas y más escasas naturalmente deberán estar en manos de quienes puedan pagar más y éstos, a su vez, son los que, hasta el momento, han sido más productivos en el mercado abierto. Para que muchos tengan pan es menester que algunos tengan caviar. El caviar es el incentivo para la mayor productividad que, a su vez, beneficia a otros, quienes, a su turno, podrán adquirir pan. Claro que las ilustraciones del caviar y el pan no son categorías estáticas sino móviles: lo que hoy consideramos un bien de lujo, mañana será de uso extendido si se permite el proceso que dejamos consignado.

Las diferencias de rentas y patrimonios cumplen un rol de trascendental importancia puesto que ponen de manifiesto la importancia relativa que el consumidor asigna a las distintas áreas productivas. Si no hubiera diferencia de rentas y patrimonios no existiría la posibilidad de evidenciar prioridades ni orden de importancia por parte de los consumidores. Si se aceptaran las diferencias patrimoniales hasta cierto punto, pasado el cual las deci-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

siones políticas lo hacen imposible, esto significaría que la gente podría establecer prioridades sólo hasta cierto límite, pasado el cual la importancia relativa no podrá hacerse notar con lo que la asignación de recursos no será aprovechada con el consiguiente efecto negativo sobre los ingresos y salarios reales de la gente.

Por último, es necesario recalcar que libertad e igualdad patrimonial son conceptos mutuamente excluyentes, precisamente porque para producir la igualdad debe recurrirse a la fuerza, lo cual, a su vez, significa afectar la libertad.

Algunos “enigmas”

El tercer punto a que se refiere el autor en la obra que estamos comentado alude a lo que para él son “enigmas en la distribución”. Así dice que

Por ejemplo, la distribución del cociente intelectual (CI) es muy restringida en comparación con las distribuciones del ingreso o la riqueza. El 1% superior de la población posee el 40% del patrimonio neto total [en Estados Unidos] pero no tiene nada parecido a un 40% del CI total. Simplemente no hay individuos con cocientes intelectuales miles de veces más altos que lo de otras personas (hay que estar apenas un 36% por encima del promedio para figurar entre el 1% superior del CI). p. 259

Se puede analizar esta reflexión desde dos ángulos distintos. En primer término los coeficientes intelectuales constituyen mediciones arbitrarias de la inteligencia como lo han señalado

entre otros Popper y Gardner¹⁶⁷. Etimológicamente la expresión inteligencia proviene de *intus-legere*, esto es captar el sentido de las cosas, la capacidad de interrelacionar y elegir caminos, todo lo cual está presente en los seres humanos en muy diversas direcciones y para muy diversos propósitos. En ese sentido, todos los seres humanos son inteligentes sólo que para diversos cometidos.

El segundo ángulo desde donde se puede analizar esta última cita, consiste en aceptar el concepto convencional de coeficiente intelectual. En este caso -aun aceptando la aludida concepción de inteligencia y la posibilidad de establecer un *ranking* universal- tampoco tiene sentido sostener que haya un enigma por el hecho de que no exista un correlato entre patrimonios netos y calificaciones de aquellos *tests* de coeficiente intelectual. No hay ningún enigma porque ese patrimonio neto es básicamente fruto de talentos y capacidades que, precisamente, no se toman en consideración para medir el susodicho coeficiente intelectual.

Básicamente se trata de la capacidad de descubrir nuevos arbitrajes. Pero el autor continua con este análisis y dice que “Además, hay una relación no-lineal entre el talento y el sueldo [...] la gran riqueza tampoco se genera con un paciente proceso de ahorro y luego reinversión con las tasas de rendimiento que se describen en los textos de economía” (p. 260). Ilustra esto con el caso de Bill Gates, sobre quien hace el siguiente comentario “se enriqueció *al encontrar una oportunidad o ser suficientemente afortunado para disfrutar una situación donde los*

¹⁶⁷ Karl Popper y Konrad Lorenz *El porvenir está abierto* (Barcelona : Tusquets, 1992) [1985] Popper p. 138-40 y Howard Gardner *Inteligencias múltiples* (Barcelona : Paidós, 1995) [1993].

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

mercados están dispuestos a capitalizar y multiplicar sus ganancias actuales en vista de su futuro potencial. Su compañía *fue suficientemente afortunada* al adquirir un sistema operativo de otra compañía que había ido a la quiebra [...]” (p. 260-61). Hemos puesto en cursiva algunos conceptos para resaltar que el “encontrar una oportunidad” o “una situación donde los mercados están dispuestos” o, en ese caso, el “adquirir un sistema operativo” es lo que caracteriza el rol del empresario. No nos parece pertinente que se haga aparecer como que la función empresarial procede de una especie de ruleta y de simples hechos de fortuna (dos veces insiste en atribuir el éxito a que se es “suficientemente afortunado”). Ya hemos hecho mención a lo que se llama “suerte” pero el mantenimiento de cuadros de resultado atractivos es consecuencia de visiones y descubrimientos que otros no poseen y que hay que mantener en el tiempo. Si por “relación no-lineal entre el talento y el sueldo” se quiere significar que hay saltos en las remuneraciones que el autor considera no guardan proporción con el talento, debemos precisar que lo relevante es la opinión de la gente que consolida o revoca determinadas posiciones y, asimismo, establece proporciones que a juicio de un tercero pueden no resultar justificadas. Si los empresarios estiman y establecen proporciones que se alejan de las que sugiere el mercado, tendrán sus días contados como empresarios.

La axiología

En cuarto lugar, el autor se refiere brevemente al tema de los valores. En este sentido dice

¿Pero quién va a determinar cuáles son los valores que se deban inculcar a los jóvenes? Para esta pregunta el capitalismo no tiene respuestas. Los valores son como las preferencias individuales. No tienen una posición trascendente. En el capitalismo, la meta del sistema es obtener la máxima satisfacción personal, permitiendo a los individuos que hagan sus propias elecciones personales [...] los individuos prefieren y dan lugar al libre intercambio de los mercados, y hay pocas elecciones sociales para hacer. Los ideales sociales como la honestidad o la igualdad brillan por su ausencia [...] Los valores o preferencias son la mazmorra del capitalismo. Son lo que el sistema les permite ser, pero no hay teorías capitalistas acerca de las buenas o malas preferencias, ninguna teoría capitalista sobre cómo nacen los valores y ninguna sobre cómo se deberían modificar o controlar los valores. (p. 290 y 292)

Nos parece que hay cierta mezcla de conceptos en estas afirmaciones. Vamos a dividir nuestros comentarios en cuatro grupos. En primer término Thurow no advierte que el capitalismo, el liberalismo clásico o la sociedad abierta necesariamente implican el pluralismo, lo cual significa que la gente tiene distintos valores y proyectos de vida. El único valor que tienen en común (a veces llamado “bien común”) es el respeto recíproco a los derechos de las personas. En las sociedades abiertas queda excluida la posibilidad de un dictador que “juegue a Dios” imponiendo ciertos criterios axiológicos que juzga superiores.

En este contexto, no hay comités de sabios que alegan mayores conocimientos acerca de lo que en verdad les conviene a los demás. Todos los valores y preferencias son respetados, a menos que lesionen derechos de terceros, en cuyo caso, se recu-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

rrirá a la fuerza defensiva para rectificar la situación. Esto último está vinculado con el segundo grupo que alude a la honestidad. Si por honestidad entendemos el cumplimiento de la palabra empeñada y la exclusión del fraude y la violencia, esto está necesariamente presente en la sociedad abierta, de lo contrario, se aplican los castigos correspondientes puesto que, en este plano, deshonestidad implica estafa a otros. Si, en cambio, extendiéramos el concepto de deshonestidad al fuero íntimo del plano individual, esto es, aquello que queda reservado a la conciencia de cada uno, esto naturalmente no hace a la esfera del poder y la fuerza sino sólo a quienes deseen persuadir pacífica y voluntariamente a otros de la conveniencia de determinadas conductas.

El tercero y cuarto grupo también se vinculan entre sí. Por una parte, el autor alude nuevamente al concepto de igualdad. Como hemos dicho, si esto se refiere a la igualdad de derechos, esto es inherente a la sociedad abierta. Si, por el contrario, se refiere a la igualdad de patrimonios queda excluida de la sociedad abierta por las razones antes apuntadas. Por otra parte y en este mismo contexto, a Thurow le preocupa que en el capitalismo no haya posibilidad de “modificar o controlar los valores” Efectivamente, esa posibilidad no existe porque no hay razones que autoricen la imposición de conductas más allá del mencionado respecto recíproco.

De más está decir que el capitalismo, el liberalismo clásico o la sociedad abierta son condición necesaria aunque no suficiente para la realización de las potencialidades del hombre en busca del bien. Según sean sus valores y sus conductas correspondientes se actualizarán o no dichas potencialidades, de lo cual no se desprende que el fuero íntimo y el ámbito estrictamente privado deba ser absorbido por las estructuras políticas

regenteados por funcionarios que imponen sus criterios a otros. La sociedad abierta está basada en el libre albedrío y en la responsabilidad individual. Por el contrario, los regímenes totalitarios han alegado siempre el conocimiento de valores que deben ser acatados por los gobernados.

Preferencia temporal

La preocupación por imponer valores se ilustra con los dos próximos puntos de nuestro análisis (el quinto y el sexto en nuestra secuencia). Por una parte, Thurow critica lo que él considera es una especie de aislacionismo o imposibilidad de constituir equipos de personas en el capitalismo y, por otra, considera que aquel sistema adolece de una grave miopía en cuanto a la relación presente-futuro. En este sentido, dice que

Biológicamente, algunas especies son animales solitarios que viven solos excepto cuando se aparean. Otras especies se agrupan en rebaños o manadas. El hombre evidentemente pertenece a las últimas. Toda sociedad humana eficiente tiene que admitir esta realidad, pero el capitalismo no lo hace [...] el capitalismo, con el triunfo de la individualidad, no puede reconocer oficialmente la necesidad del trabajo en equipo [...] precisamente cuando la necesidad de utilizar las actividades humanas en equipos altruistas pareciera requerir un mayor compromiso. (p. 291 y 322)

El individualismo significa el respeto por las autonomías individuales, significa que todos tienen derechos inalienables, de lo cual para nada se desprende el aislacionismo. Muy por el contrario, la cooperación social requiere del intercambio libre y voluntario con otras personas para poder progresar. Por el con-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

trario puede afirmarse que el intervencionismo estatal es aislacionista desde que interfiere y obstaculiza las relaciones de intercambio (por ejemplo, a través del mal llamado “proteccionismo” arancelario tan combatido por el sistema capitalista).

Un razonamiento similar puede aplicarse al trabajo en equipo, consecuencia de mejores resultados que se obtienen cuando unos colaboran con otros a través del intercambio de bienes y servicios. La individualidad y el trabajo en equipo no sólo no son incompatibles sino que, en la sociedad abierta, los incentivos operan para llevarlos a cabo cada vez que resultan necesarios para las partes involucradas.

Por el contrario, todos los ejemplos de intervencionismo estatal trazan una marcada tendencia hacia sistemas autárquicos y aislados al tiempo de dificultar la tarea en equipo puesto que dicho intervencionismo por lo menos perjudica a una de las partes en el intercambio. Muy distinto por cierto resulta esa entelequia que el autor denomina “equipos altruistas”. Reiteramos que el altruismo implica el bienestar de otros a costa del propio bien, lo cual resulta imposible ya que toda acción obedece al interés del sujeto actuante. Como hemos consignado antes, las acciones filantrópicas no equivalen a conductas altruistas puesto que, nuevamente, satisfacen al filántropo (está en su interés el aplacar las necesidades de quienes se está ayudando).

Respecto de la relación presente-futuro, el autor nos dice que “El capitalismo es eficiente precisamente porque aprovecha los impulsos competitivos y despiadados de la codicia, y el deseo de enriquecerse obliga a incrementar al máximo las ganancias” (p. 296) y a continuación explica que en el mercado se está sobrevalorando el presente en detrimento del futuro (p. 298-300) para concluir que “La mayor desventaja del capitalismo es su

miopía. Tiene intrínsecamente un horizonte a corto plazo” (p. 301).

En este sentido el autor se expresa del siguiente modo

Desafortunadamente, el capitalismo no es un conjunto de instituciones sociales ni normas que compensan la natural tendencia individualista de enfatizar el corto plazo. En el capitalismo nadie puede decir que un individuo debería consumir menos o invertir más. Los individuos tienen todo el derecho de consumir su ingreso total o incluso consumir más de su ingreso total utilizando las hipotecas o los préstamos crediticios. Si todos los individuos eligen no ahorrar, la sociedad en su conjunto no puede crecer, pero ese todavía es el derecho del individuo. El capitalismo no es una doctrina que prometa un máximo de crecimiento. Solamente promete satisfacer las preferencias individuales [...] En el capitalismo no hay ningún análisis del futuro. No hay ningún concepto que diga que alguien debe invertir en plantas y equipos, habilidades, infraestructura, investigación y desarrollo, o protección ambiental necesarios para el crecimiento nacional y el mejoramiento de los niveles de vida individuales. Simplemente no existe un deber ‘social desde el capitalismo’ [...] Esto plantea una pregunta simple. ¿Quién está a cargo del sistema social? En vista de que el capitalismo considera que no existe sistema social alguno, su respuesta sería que nadie. Pero esta no es una respuesta aceptable en el siglo veintiuno [...] En cierto sentido más profundo, los valores capitalistas también están en contradicción con el capitalismo. El capitalismo triunfará o fracasará sobre la base de las inversiones que haga, pero predica una teología del consumo [...] Sin una organización social todos tienen un incentivo para medrar a costa ajena, disfrutando de todos

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

los beneficios que existan sin ningún esfuerzo para preservar el sistema que hace que los beneficios existan [...] Si se pretende que el capitalismo subsista en el largo plazo, debe hacer inversiones que no sean en el interés propio inmediato del individuo, sino en el interés de la comunidad humana en el largo plazo [...] Antes, si uno preguntaba qué debía hacer el gobierno en las sociedades capitalistas para mejorar las condiciones de vida, la respuesta socialista era poseer y administrar las empresas comerciales. La respuesta demostró ser incorrecta. La respuesta correcta es impulsar un alto nivel de inversión pública y privada. (p. 312-18-19-21 y 23)

Los comentarios que lleva a cabo el autor respecto de lo que sería la visión presente-futuro que el autor considera es inherente a una sociedad abierta, resultan aún más desafortunados que los anteriores. Buena parte de la crítica queda implícita en otras de nuestras consideraciones. Debemos agregar aquí que en el plano puramente mercantil, la antedicha relación consumo presente-consumo futuro dependerá de las preferencias de la gente, a su vez influidas por la estructura de capital que pone de manifiesto la tasa de interés. La preferencia temporal establecerá cuánto ha de consumirse en el presente y cuánto ha de ahorrarse e invertirse para consumir en el futuro. Según sea la seguridad jurídica y los marcos institucionales correspondientes, las empresas encaran emprendimientos de muy largo aliento con procesos que comienzan con extensos períodos de investigación y desarrollo cuyo producido a veces se ve luego de transcurrido mucho tiempo.

El horizonte temporal es entonces consecuencia de las valorizaciones de operadores en el mercado y de las escalas valorativas de los consumidores y, en otro plano, todo aquello que se

pone de manifiesto en ámbitos extra monetarios. Pero muy al contrario de lo que dice Thurow, en la medida de la injerencia gubernamental, las tasas de ahorro tienden a declinar debido a que los precios relativos resultan distorsionados, lo cual conduce a consumo de capital.

El autor incluso dice que “Si una madre o un padre son capitalistas pragmáticos no invertirán o no deberían invertir en dieciséis años de educación para sus hijos” (p. 99), lo cual deriva de rendimientos de inversiones alternativas. Pero no es esto lo que exclusivamente miran los padres que desean otorgarle a sus hijos una buena educación puesto que, entre otras muchas cosas, no tienen a la vista la magnitud del retorno que producirá aquella inversión educativa. Thurow deriva de esto la necesidad de enfatizar en la educación estatal porque “Las inversiones educativas que son irracionales para los individuos pueden ser inversiones sociales muy racionales” (p. 300), como si las perspectivas de millones de personas fueran de peor calidad que las proyectadas desde los aparatos políticos que no sólo no conocen a los candidatos como los padres sino que al imponer programas y bibliografías no se permite el aprovechamiento de la diversidad de vocaciones e inclinaciones, se bloquea la competencia educativa y, consiguientemente, desmejora la calidad¹⁶⁸.

El poder político

En séptimo lugar, Thurow se refiere al concepto del poder. Le preocupa que “En las sociedades capitalistas democráticas el poder proviene de dos fuentes: la riqueza y la posición política” lo cual considera que son “principios antitéticos acerca de la co-

¹⁶⁸ Véase E.G. West *Education and the State* y *The Ivory Tower* de Roche.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

rrecta distribución. [...] En todas las sociedades de larga data los poderes político y económico han ido juntos. Cuando existe una desconexión semejante, aquellos que poseen poder económico tienen una oportunidad de sobornar a los que detentan el poder político, a fin de imponerles las normas y regulaciones que necesitan para enriquecerse aún más y aquellos con el poder político tienen un incentivo para persuadir a los que poseen el poder económico de que los conviertan en ricos, de modo que puedan disfrutar de los mismos niveles de vida material que sus amigos poderosos en la esfera económica” (p. 258 y 266).

Esta desconexión que alarma tanto a Thurow resulta vital para preservar las bases de una sociedad abierta. La riqueza debe ser consecuencia exclusiva de la eficiencia para servir la demanda que se detecta en el mercado. Por su parte, el poder político debe mantenerse aislado de esta esfera para -en esta instancia del proceso de evolución cultural- cumplir sus funciones específicas de proteger los derechos de las personas. Cuando se abren avenidas que permiten el vínculo entre los empresarios y el poder, aquellos se desvían de sus funciones amparándose en la política y, por tanto, el poder político abarca áreas que no le corresponden. Este entrecruzamiento resulta fatal, de ahí es que se hayan establecido toda clase de contralores y fraccionamientos al poder para evitar desbordes. En otras facetas del proceso de evolución en que estamos inmersos es posible que se descubran procedimientos que fortalezcan los incentivos en dirección a una mejor protección de las libertades individuales, eliminando algunos de los riesgos que presentan las antedichas interconexiones, lo cual significaría alejarse aún más de las propuestas de Thurow.

En octavo lugar, el autor nos anticipa qué puede suceder a su juicio si no se adoptan las soluciones que él propone:

A falta de una visión que pueda generar los enormes esfuerzos de reestructuración que serían necesarios para comenzar a reducir la desigualdad y hacer que los salarios reales aumenten ¿qué puede ocurrir? ¿Cuánto pueden aumentar la desigualdad y caer los salarios reales antes de que algo estalle en la democracia? [...] Es indudable que los sistemas sociales pueden estallar. La reciente e inesperada implosión repentina de la URSS es un buen ejemplo. Pero para que se produzca el estallido deben haber algunos estandartes alternativos bajo los cuales la población pueda reagruparse rápidamente. En el caso del comunismo esa alternativa fue 'el mercado', el capitalismo. Pero si este último no produce resultados aceptables, simplemente no hay otro sistema alternativo bajo el cual la población se pueda reagrupar [...] El peligro no es que el capitalismo implosione como lo hizo el comunismo. Sin un competidor viable hacia el cual la gente se pueda volcar si no está satisfecha con el trato que recibe del capitalismo, este último no se puede autodestruir. Las economías faraónica, romana, medieval y de los mandarines tampoco tenían competidores y se estancaron durante siglos hasta que finalmente desaparecieron. El estancamiento y no la implosión es el peligro. (p. 276 y 340)

Entonces, si a criterio de Thurow, el socialismo no produce resultados y el capitalismo tampoco ¿cuál sería la salida?:

Sin un competidor social, será tentador para el capitalismo ignorar sus deficiencias internas [...] Los partidos del ala izquierda tienen una tarea más ardua. Su función es tener una visión utópica del futuro que proporcione la fuerza

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

impulsora para el cambio. A menudo sus visiones son inalcanzables o impracticables, pero hay elementos dentro de ellas que se pueden utilizar para construir una sociedad mejor [...] Siendo totalmente público, el modelo del comunismo no puede funcionar. Siendo totalmente privados, el modelo del feudalismo y el modelo implícito del capitalismo tampoco pueden funcionar. Ni el consumo exclusivo ni la inversión exclusiva pueden surtir efecto. En la próxima era, el capitalismo tendrá que crear nuevos valores y nuevas instituciones que permitan un balance estratégico entre dichas áreas. (p. 285, 271-2 y 324).

He aquí otro destacado académico que no parece comprender el proceso de mercado y, por tanto, lo acepta exclusivamente debido a que ha probado su alta productividad pero, simultáneamente, en los hechos, sostiene que hay que recortarlo para proceder al distribucionismo ejecutado por el sector público, y en ese recortar queda el mercado en el camino. He aquí otro ejemplo de quien pretende un tratamiento separado de la producción y la distribución sin percatarse que, aludir al ingreso es otro modo de aludir a la producción: se trata de otra forma de ver un fenómeno inescindible.

Thurow comienza las primeras líneas de su libro sosteniendo que “Desde el comienzo de la revolución industrial, cuando el éxito llegó a ser definido como el aumento material de los niveles de vida, ningún sistema económico que no fuera el capitalismo ha dado resultado en ninguna parte. Nadie sabe cómo manejar economías de éxito sobre la base de cualquier otro principio. El mercado, y sólo el mercado, manda. Nadie lo pone en duda” (p. 15). ¿Nadie lo pone en duda? Pensamos que el autor no sólo lo pone en duda sino que en los hechos afirma la incompetencia del mercado y, por ende concluye, que el aparato

político debe manejar la distribución del ingreso. Admite que los extremos en estos manejos son inconvenientes (p. 262) pero no percibe que en la medida en que se acaten sus consejos, en esa misma medida, se estará perjudicando a quienes Thurow aparentemente desea proteger.

Más sobre igualdad

Estas visiones que algunos han bautizado como socialismo de mercado están muy generalizadas. Aun con terminología y andamiaje conceptual diverso se apunta al mismo paradigma: el “matrimonio de conveniencia” con el mercado y el socialismo para redistribuir. Philippe Van Parijs alude a “una concepción solidarista de la justicia”¹⁶⁹, Norberto Bobbio declara que “Siempre me he considerado un hombre de izquierdas [...] siempre ha sido mi malestar frente al espectáculo de las enormes desigualdades tan desproporcionadas como injustificadas, entre ricos y pobres[...]”¹⁷⁰, Alain Touraine nos dice que “no hay que aceptar el discurso hiperliberal sobre la iniciativa necesaria de los individuos, discurso que no tiene en cuenta en absoluto los efectos destructores de la pobreza, la desocupación y la enfermedad de la personalidad”¹⁷¹. y el propio Francois Furet concluye que “El hombre está habituado a proyectar sobre la sociedad esperanzas ilimitadas, pues la sociedad le promete que será libre como todos, igual a todos. Pero aún es necesario, para que esas promesas cobren su sentido pleno, que el hombre pueda un

¹⁶⁹ *¿Qué es una sociedad justa?* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1992) p. 234.

¹⁷⁰ *Derecha e izquierda* (Madrid: Taurus, 1995) p. 171.

¹⁷¹ *¿Qué es la democracia?* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995) p. 155 [1994].

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

día rebasar el horizonte del capitalismo, trascender el universo en el que existen ricos y pobres”¹⁷². Hasta Giovanni Sartori, que tantas contribuciones ha realizado a la filosofía política y con tanta simpatía participa de la sociedad abierta y la economía de mercado, aparece inmerso en el síndrome Mill. Sostiene que “[...] la economía está destinada a producir riquezas. La política se dedica, en concreto, a la distribución o redistribución de la riqueza. Y son las distribuciones las que pueden ser declaradas de derecha o de izquierda. Pero, en todo caso, la política puede distribuir riquezas solamente si la economía la produce. Si la economía no funciona, la política ya no tiene nada que redistribuir y acaba por distribuir pobreza”¹⁷³. Otra vez no parece percibirse que distribuir ingresos es distribuir producción, que al meter la política en la distribución se está metiendo la política en la producción.

¹⁷² *El pasado de una ilusión* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995) p. 570.

¹⁷³ *La democracia después del comunismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1993) p. 97-8.

SINTESIS DEL CAPITULO QUINTO

Ya sea que se aluda directamente o no a la expresión “socialismo de mercado”, existe una tradición de pensamiento iniciada en el siglo XIX por John Stuart Mill que pretende el tratamiento de la producción y la distribución como si se tratara de dos fenómenos independientes. En verdad, se trata de la cara y la contracara del mismo fenómeno. Distribución es otra palabra para designar la producción. Se trata del destino que se le da a la producción, por esto es que resulta más preciso aludir a la “redistribución” de ingresos, lo cual significa volver a distribuir por la fuerza lo que ya distribuyó pacíficamente el mercado.

En este contexto, en el capítulo se analizan algunas de las reflexiones de autores como Dworkin, Rawls, Castañeda y Thurow. Especialmente en estos dos últimos casos los autores parten de la premisa errónea de que en la actualidad muchos países adoptan el sistema liberal.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que la prueba clave consiste en el volumen del gasto público, el cual, en todos los casos, crece año a año en valores absolutos y la participación del estado en la renta nacional se aleja de 2, 3 y 4% anterior a la primera guerra mundial para ubicarse en el 30, 40 y hasta el 50%.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

CAPITULO VI

EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

No envidies a tu vecino.

Homero

Las reglas del *common law*, desarrolladas durante siglos en lo que es actualmente el Reino Unido y heredadas, entre otras naciones, por los Estados Unidos, exhiben una profunda sabiduría en el ordenamiento de los asuntos humanos. Las conductas respecto a los más necesitados es una de ellas. En este sentido afirma Donald J. Kochan que como individuos, los estadounidenses pueden elegir actuar como buenos samaritanos ayudando a los más necesitados pero no están legalmente obligados a hacerlo¹⁷⁴; esto es, al menos, lo que establece la clásica *tort law* del Reino Unido y lo que luego se adoptó en los Estados Unidos (*tort law*: agravio indemnizable). La clásica *tort law* no impuso obligación de ayudar, y consecuentemente, el gobierno no se sintió con poder para coercionar y obtener fondos de la gente para ayudar a otros. Con la creación del moderno “estado de bienestar” o “estado benefactor” el gobierno abandonó esta restricción previa y con ello modificó toda su tradición jurídica y filosófica.

¹⁷⁴ Donald J. Kochan, “The Pervasive Duty to Rescue” *The Freeman*, (Irvington-on-Hudson, New York, The Foundation for Economic Education, junio de 1997), p. 344.

El derecho privado de *torts* ilustra el origen de la prohibición de la “beneficencia” coactiva. La norma aceptada en el *common law* sobre *torts* afirmaba que nadie puede ser legalmente obligado a proveer ningún nivel de ayuda a otro en necesidad. El *tort law* expresamente indicaba que un individuo no puede ser forzado a renunciar a su libertad y al fruto de su trabajo para beneficiar a otro, no importa cuán pequeño sea el costo o cuán grande el beneficio.

Esta protección contra la “beneficencia” forzada es una lógica extensión del concepto de libertad (negativa) que se encuentra en los fundamentos de la Constitución de los Estados Unidos. James Madison, uno de los padres de ese documento, consideraba que no debía otorgarse poder al gobierno para redistribuir recursos para programas de cualquier orden que fueran vinculados al bienestar material de las personas, lo cual se pone de manifiesto en su alocución de 1794 donde criticaba una declaración sobre políticas gubernamentales “de bienestar” afirmando que no podía otorgarse al Congreso el derecho de gastar, bajo objetivos de “beneficencia” con el dinero de los contribuyentes¹⁷⁵. Esta declaración subraya la “doctrina de los pobres enumerados” que sostiene que el gobierno no puede actuar fuera de un campo específico y limitado.

Afirma Kochan que toda la documentación de la época muestra que los Padres Fundadores negaban terminantemente que el Congreso debería tener el poder para asistir en forma coercitiva a un ciudadano para ayudar a otro. Señala este autor que en la ley privada, C nunca puede reclamar a A su propiedad simplemente porque lo necesita. Esas acciones son claramente

¹⁷⁵ *The Cato Handbook for Congress: 104th Congress* (Washington, D.C.: Cato Institute, 1995) p. 19.

robos y, en consecuencia, se encuentran fuera de la ley. No hay razón para creer que la institución del gobierno de algún modo transforme este principio y otorgue a C (o a otros actuando en su nombre) el poder para emplear al estado para semejantes fines. El pensamiento de Thomas Jefferson sobre el correcto rol del gobierno puede ser sintetizado como sigue: “Un gobierno sensato y frugal nunca perjudicará a otros y, por tanto, dejará libres a las personas para que regulen sus propios emprendimientos y su propia industria y progreso y nunca tomará el pan fruto del trabajo de quien se lo ganó. Esa es la suma del buen gobierno.”

Muy posteriormente, algunos de los personajes clave que apoyaron el *New Deal* también reconocieron que la emergencia del estado de bienestar era inconstitucional. Incluso, en 1935, Franklin Roosevelt escribió al presidente del *House Ways and Means Committee* diciendo que esperaba que el Comité no tenga dudas, que admite son razonables, sobre la constitucionalidad para bloquear la legislación sugerida¹⁷⁶. En el mismo sentido, uno de los principales arquitectos del *New Deal*, Rexford Guy Tugwell, en 1968 observó: “Para extender esas políticas del *New Deal*, hubieron muchas interpretaciones de un documento (i.e., la Constitución) orientadas a prevenirlas”¹⁷⁷.

Kochan muestra que la seguridad social, beneficios por desempleo, subsidios corporativos, subsidios agrícolas, vivienda pública e innumerables manifestaciones del estado de bienestar son todas transferencias coercitivas que imponen un impuesto sobre los contribuyentes. Inclusive, muchos de los beneficiarios no son pobres ni necesitados, pero han aprendido a jugar el juego político suficientemente bien para obtener grandes montos

¹⁷⁶ *The Cato Handbook for Congress... op. cit.*, p. 19.

¹⁷⁷ *Idem.*

del gobierno. Esto no sólo afecta la libertad individual, sino que también incrementa el número de problemas burocráticos. Los programas del gobierno crean dependencia, defectuosos incentivos y son demasiado amplios y generalizados para asignar recursos efectivamente. Lastiman más de lo que ayudan.

En el caso de los Estados Unidos se observa que sólo la caridad genuina (la privada) puede lograr los requerimientos de aquellos quienes verdaderamente necesitan asistencia. Los fondos privados pueden ser enfocados hacia aquellos con necesidad. Es más, las organizaciones privadas son más pequeñas y más localizadas, permitiendo detectar los problemas específicos de los necesitados, aplicando soluciones también específicas, en lugar del simple envío de cheques impersonales debitados a las cuentas del gobierno. Finalmente, la caridad privada (una redundancia) es más controlada y genera los incentivos adecuados debido a que no se respalda en el poder coactivo de los impuestos para asegurar la continuidad de los fondos.

Concluye Kochan que también en Estados Unidos los programas del gobierno, en la práctica, han bloqueado gran parte de los fondos privados, ya que mucha gente cree que no necesitan estar involucrados debido a la percepción defectuosa de que el gobierno está haciendo el trabajo y muchos no pueden ayudar privadamente, debido al peso de los impuestos sobre su presupuesto. La única solución para el problema que protege la libertad individual de acción y los derechos de propiedad es aquella adoptada por el *common law*: no deben usarse los fondos de otras personas contra su voluntad para fines “benéficos”.

Beneficencia y el Nuevo Mundo

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

El origen de la historia de los Estados Unidos se ha caracterizado por un profundo espíritu de ayuda, colaboración, asociación y solidaridad en el capitalismo, y la búsqueda de beneficios empresarios estaban vinculados a dicha ayuda. A diferencia de otros pueblos, y continuando con la tradición británica, la ambición personal era concebida como un móvil de crecimiento social, una actitud sana y necesaria que derramaría sus beneficios sobre el resto de la sociedad, aun de los menos dotados y de los más perezosos.

Las actividades de caridad y beneficencia eran concebidas como complementarias a los negocios y a la creación de riqueza. En este sentido, observa Ralph A. Raimi: “Brutus acusó a César de ambición, por eso lo asesinó. Los asesinos de César vieron en él el deseo de ser emperador a costa de sus libertades y fortunas; se trataba de él o los demás. Contrariamente, en los Estados Unidos no existía esa concepción de ‘suma cero’ en relación a la ambición”. Comenta Raimi que en la clase media americana un siglo atrás, un muchacho con ambición era alentado y se le decía que así llegaría lejos: austeridad, honestidad, responsabilidad y ambición. Sus maestros alentaban sus deseos de crecer para ser banqueros, jueces y sus padres se sacrificaron para enviarlos a la universidad. En los Estados Unidos, este tipo de ambición no era vista como una amenaza y el éxito de este muchacho no se basaba en la derrota de otro, como si fuera un juego de póker donde la suma de ganancias y pérdidas es, necesariamente, cero¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Ralph A. Raimi “Ambition and Compassion” *The Freeman* (Irvington-on-Hudson, New York, The Foundation for Economic Education, enero de 1992), p. 13.

Como hemos dicho, contrariamente a lo sugerido desde el pensamiento marxista y socialista, un mayor nivel de capitalismo no sólo conlleva un mayor nivel de riquezas para la sociedad, sino que incrementa la propensión a volcar fondos en actividades benéficas provenientes de ganancias empresarias y las donaciones individuales.

Como Robert Bremner explica la palabra *filantropía* y la idea que conlleva despierta distintas emociones: algunos se han preocupado del abuso que en algunas oportunidades se hizo de la generosidad de sus compatriotas y en otros casos ha surgido desconfianza de las acciones filantrópicas: “[...] se espera que los hombres ricos sean generosos, pero cuando hacen beneficencia sus motivos son cuestionados, deploramos los métodos por los cuales obtuvieron esa abundancia y nos preguntamos si sus donaciones no dañaron más que beneficiaron [...]”¹⁷⁹.

La filantropía ha tenido un alcance mayor que la caridad y la beneficencia, se dirige esencialmente a mejorar la calidad de vida de los hombres, su bienestar, su felicidad y su cultura. Claramente en los Estados Unidos la filantropía ha ocupado uno de los ejes centrales del desarrollo social. Asimismo, a través de las diferentes circunstancias históricas, las formas de concebir y consecuentemente de hacer filantropía fueron evolucionando.

En la etapa previa a la independencia, han sido innumerables los casos en los que claramente se puede apreciar el compromiso voluntario y la solidaridad de los primeros colonos. Uno de estos casos es el de William Penn (1644-1718), un inglés que vivió en los Estados Unidos más de cuatro años y en este

¹⁷⁹ Robert H. Bremner *American Philanthropy* (University of Chicago Press, 1988) [1960] p. 2.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

tiempo fundó una colonia para ayudar y proteger a muy diversos religiosos perseguidos. Para este hombre no existía conflicto alguno entre “el esforzarse para vivir mejor en el mundo y proponerse mejorarlo”¹⁸⁰, para él ambos conceptos eran inseparables y uno significaba el logro del otro. Vivir mejor en el mundo significaba seguir la regla de la moderación o más específicamente observar diligencia y frugalidad en los temas cotidianos. Mejorar el mundo tenía que ver con emplear las recompensas de la diligencia y la frugalidad con propósitos benevolentes y humanitarios -no casuales ni incidentales- sino como un trabajo sistemático y un sentido a la vida. Son en este sentido innumerables los ejemplos de notables obras de beneficencia y ayuda mutua en la época colonial.

Los móviles del espíritu filantrópico de los Estados Unidos se pueden apreciar en el pensamiento y la acción de Cotton Mather (1663-1728), hijo del presidente de la Universidad de Harvard, fundador de la de Yale y uno de los más prolíficos y conspicuos escritores del período colonial. En uno de sus libros¹⁸¹, propuso que los hombres y las mujeres, tanto actuando individualmente o como miembros de asociaciones voluntarias, deberían comprometerse en hacer bien en el mundo durante toda la vida. Hijo de puritanos, veía la realización de trabajos solidarios como una obligación debida a Dios y como la forma de conseguir la salvación eterna. Proclamaba que hacer el bien era una recompensa en sí misma a la propia persona que ayudaba, ayudar a los desafortunados era un honor, un privilegio

¹⁸⁰ Frederick B. Tolles y E. Gordon Aldefer, ed., vol. 1, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 9.

¹⁸¹ “Essays to do Good” *America’s Voluntary Spirit. Magnalia Christi Americana*, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 12.

de incomparable placer y contribuía a alargar la vida y a lograr nuestro propio éxito. Además puntualizaba que era un efectivo instrumento de control social. El ejemplo devoto, el liderazgo moral, el esfuerzo voluntario y la caridad privada eran esencialmente los elementos por los cuales los intereses competitivos y conflictivos de la sociedad podrían armonizarse.

Para Mather, la caridad comenzaba por casa. Todo el énfasis lo colocaba en la necesidad de una reforma personal. Así aconsejaba en el libro de referencia: “detecta las necesidades de tus vecinos, estate atento a las personas que puedan requerir tu ayuda e intenta ser útil”. Fue un incansable promotor de las asociaciones para peregrinar en las regiones, apoyar misiones, recolectar lo que necesitaban los clérigos y construir iglesias en barrios pobres. Pero también se preocupaba por las consecuencias que un exceso de benevolencia podría ocasionar: el aumento de la vagancia y la desidia. De este modo, en este pensamiento se conjugan factores de tipo moral y religioso, así como consideraciones de índole política y social.

Otro de los casos paradigmáticos han sido las actividades filantrópicas de Benjamin Franklin, quien ejerció una vasta actividad en este campo. Comenzando en 1727 con “Juntos” -un club que promovía el desarrollo y crecimiento de sus miembros- y una biblioteca que estableció en 1731 organizó y asistió la fundación de varios proyectos civiles: la compañía de bomberos voluntarios, programas para pavimentar, limpiar y alumbrar las calles de Philadelphia y auspició un plan para organizar la policía de la ciudad. En 1751 desempeñó un rol clave en el establecimiento del hospital de Pennsylvania y de la Academia que luego se convertiría en la Universidad de Pennsylvania. Sus donaciones posibilitaron, después de su muerte, la fundación de un instituto técnico en Boston. Franklin demostró que el remedio

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

soberano de la autoayuda generalmente prescrito sólo para individuos, podía ser aplicado -con resultados igualmente benéficos- a la sociedad¹⁸².

Además de numerosas similitudes, había una significativa diferencia entre el punto de vista de Benjamin Franklin y los de Penn y Mather. Penn expresaba que los recursos en vez de ser dilapidados y gastados en lujos, deberían ser usados para reconfortar a los pobres. Mather soñaba con una ciudad donde cada casa fuera un centro de ayuda para los más necesitados. Franklin concebía una sociedad sin pobreza o con una insignificante necesidad de caridad y consuelo. Prevenir la pobreza era un camino más sensible que paliarla.

En la tercera y cuarta década del siglo XVIII surgieron en las colonias norteamericanas una serie de obras religiosas -conocidas como el Gran Renacimiento- aumentando el número de iglesias y grupos religiosos. Los resultados más importantes de este movimiento se tradujeron en la proliferación de actitudes humanitarias y la generalización de la filantropía en todos los niveles sociales.

George Whitefield, un joven evangelista inglés, llegó a los Estados Unidos en 1739 quien, además de sus negocios, se dedicó a recolectar donaciones, todas destinadas a un orfanato establecido en Georgia en 1740. Asimismo, promovió la realización de colectas para los indigentes, recaudó dinero para las víctimas de accidentes climáticos y adquirió asistencia financiera para las publicaciones de las universidades de Darmouth y Princeton, entre otras.

¹⁸² Leonard W. Labaree y Whitefield J. Bell, Jr., cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 14-5.

La lucha por la liberación de los esclavos negros

Un gran número de negros en Maryland y Virginia testimoniaron que cientos de esclavos obtuvieron su libertad con el consentimiento de sus amos¹⁸³. Después de 1830 las restricciones legales hicieron más dificultosa la práctica de la liberación a pesar de lo cual John McDonough, un plantador de Lousiana y un gran terrateniente quien concibió muchas obras filantrópicas, permitió a sus esclavos usar el producto de su trabajo para poder así comprar su libertad según lo requerían las normas vigentes. John Randolph confirió la libertad a sus 400 esclavos y les proveyó de medios para que colonizaran otras partes de EE.UU.

Como una alternativa a la colonización, muchos fueron los que propusieron distintas alternativas para educar a los negros al tiempo que contribuían a establecer la Sociedad Americana Antiesclavitud en 1833. Ya en la época de la guerra civil, la filantropía adquirió un renovado ímpetu centrándose en la liberación de los esclavos. Muchos hombres y mujeres violaron las leyes federales para esconder fugitivos¹⁸⁴.

Levin Coffin, reputado líder del *Underground Railway*, asistió cerca de 100 fugitivos por año durante un período de más de 30 años. El intrépido Jarret Tugman -él mismo un esclavo fugitivo- repetidamente volvió al sur para transportar a sus camaradas hacia la libertad. Algunos que se involucraron en este peligroso trabajo pagaron un alto precio: John Brown sacrificó no sólo su vida sino también la de sus hijos en las tareas de la liberación. El reverendo Charles Torrey -quien renunció a su

¹⁸³ Alice Felt Tyler, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 70.

¹⁸⁴ Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 80-4.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

trabajo para luchar por la abolición- murió en una cárcel del sur. Fire Bank pasó más de 17 años en prisión en Kentucky como castigo por “secuestrar” esclavos y recibió más de 35.000 latigazos en la cárcel. Rash Sloane de Sandusky-Ohio, pagó una multa de u\$s 3.000.- por ayudar a fugitivos a trasladarse a Canadá. Thomas Garrett de Wilmington-Delaware, fue convicto por numerosas violaciones de la ley de esclavos fugitivos, perdiendo todas sus propiedades por el pago de multas que totalizaron cientos de miles de dólares y ya desterrado continuó brindando ayuda y aliento a refugiados hasta 1861.¹⁸⁵

Durante la guerra civil fueron también notables y valiosas las ayudas benéficas. Se desataron energías caritativas, en especial de las mujeres, como nunca antes se habían manifestado. Las empresas de caridad tenían una gran importancia no sólo para proveer por las necesidades y los servicios a las tropas sino también para reconstruir la mora cívica.

Antes de que la guerra terminara, se habían fundado 15.000 sociedades de ayuda para los soldados financiadas principalmente por hogares del norte. Una de las mujeres voluntarias y casi la última en dejar el campo de batalla fue Dorothea Dix, quien ya cercana a los 60 años, prestó ayudas de todo tipo incluyendo las tareas de enfermería. Otra de las más celebradas fue Clara Barton (1821-1912) una docente y empleada de la oficina de patentes que desplegó todo su ingenio para obtener las provisiones necesarias y alcanzarlas prontamente a los lugares que las solicitaban y más tarde organizó la Cruz Roja Americana a que nos referimos más adelante.

El fervor por la ayuda que demostraron las mujeres de la Confederación igualaba a sus hermanas del norte: formaron

¹⁸⁵ Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 71.

cientos de asociaciones de ayuda y durante el primer año de guerra asumieron la responsabilidad por las ropas y parte de los víveres de las tropas. Los soldados que iban o volvían de la guerra encontraban hospitalidad, entretenimiento y servicio médico en las hosterías mantenidas por voluntarias.¹⁸⁶

La guerra hizo que aumentara la deuda pública, los impuestos y se trastornara el orden monetario, todo lo cual perjudicó a la gente creando pobreza, que fue parcialmente mitigada por nuevas empresas benéficas y una mayor labor de las existentes.

Promover la educación y el conocimiento

La educación también ocupó parte importante de la atención de los filántropos. Al comienzo de siglo la creación de escuelas privadas y gratuitas para niños pobres constituyó una de las formas más comunes de ayuda al prójimo. Es interesante observar también aquí lo que podríamos bautizar como *el efecto desplazamiento*: lo mismo que ha tendido a ocurrir con la beneficencia en general en cuanto a que disminuye cuando crece la succión gubernamental de fondos para “el estado benefactor”, también ocurrió con la educación, es decir, cuando más adelante se comenzó a fortalecer la escuela pública, correlativamente se observó una disminución de los mencionados establecimientos privados y gratuitos. En esa instancia en Estados Unidos se observó que la ayuda filantrópica tendió a volcarse a los estudios universitarios. Cerca de 500 universidades fueron fundadas entre 1800 y 1860. Este gran incremento dificultó la posibilidad de atraer y retener

¹⁸⁶ Linus P. Brockett y Mary C. Vaughn's, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 74.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

las donaciones filantrópicas hacia las viejas instituciones primarias.

Por otra parte, el gobierno federal recibió muchas donaciones privadas no solicitadas. Por ejemplo, James Smithson, un químico inglés que murió en 1829, dejó su fortuna a un sobrino con la previsión de que a su muerte el gobierno recibiría toda su herencia con el fin de fundar en Washington, bajo el nombre de *Smithsonian Institute*, un establecimiento para incrementar y difundir el conocimiento y la investigación.

El filántropo John Lowell se retiró de sus negocios luego de la muerte de su esposa y sus dos jóvenes hijas, y pasó el resto de su corta vida viajando a través de Europa y Medio Oriente. Poco después de su muerte, en 1836, logró realizar su último deseo: donar una suma de u\$s 250.000.- a fin de fundar el *Lowell Institute* cuyo objetivo era el dictado de conferencias y la instrucción de la gente de Boston en las áreas de ciencia, literatura, historia y religión. Como es sabido, a través de un fondo generoso, el instituto consiguió adherir a su staff algunos de los más reconocidos hombres de letra y ciencias.

Los indigentes y los niños

Robert Hartley (1796-1881) fundó en 1843 la “Asociación de Nueva York para Mejorar la Condiciones de los Pobres” y la dirigió por treinta años. Esta institución se dedicó a promover la mejora social en los temas referentes a los accidentes en el trabajo, particularmente en el área de higiene y también el cuidado de los niños en el hogar.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Robert H. Bremner *Children and Youth in America*, en Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 57-8.

Las “casas de pobres” fundadas en los años 1820 y 1830 pronto se convirtieron en lugares donde se concentraron las víctimas de la miseria, los desafortunados y también algunos delincuentes. Ancianos y jóvenes, vagabundos y abandonados, retardados mentales, insanos y discapacitados, fueron a parar a esas entidades que muchas veces no se daban abasto para atender la demanda.

Los niños en prisión también atraieron primero la compasión en los reformadores del siglo XIX. En 1819, John Griscom -representante de la Sociedad Neoyorquina para la Prevención del Pauperismo- y Thomas Eddy, quien había sido un activista del movimiento de la reforma carcelaria desde 1790, trabajaron durante años para lograr sacar a los jóvenes acusados fuera de las cárceles e internarlos en reformatorios. Gracias a sus esfuerzos, el Refugio de Nueva York, primer reformatorio para delincuentes juveniles de los EE.UU. fue fundado en 1825. En los años subsiguientes se generalizaron estos refugios.

Charles Lowing Brace (1826-1890), un misionero de Nueva York de 27 años de edad, desarrolló un amplio programa para combatir la delincuencia y sus causas. La Sociedad Neoyorquina de Asistencia a los Niños, organizada por Brace en 1853, incluía entre sus programas y actividades, encuentros espirituales, talleres, escuelas industriales y ayudas monetarias para los pobres y los niños más necesitados de las metrópolis. Consideraba a estos jóvenes indisciplinados y sin hogar como amenazas para la sociedad; describía el fin de la institución como un “desinfectante moral y físico”. La Sociedad comenzó en 1854 a enviar anualmente cientos de niños a hogares sustitutos al Oeste a los efectos de alejarlos de las grandes urbes. Brace -como también Cotton Mather- creía que la mejor caridad que se podía ofrecer a los necesitados era la oportunidad de trabajar y estaba

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

convencido de que los jóvenes estarían mejor en hogares cristianos -especialmente granjeros- que en cualquier institución.

Los métodos de ubicación informales de Brace despertaron una gran controversia. Los católicos se quejaron de que los niños católicos eran enviados a hogares protestantes; los del oeste protestaban porque la institución estaba llenando las cárceles y reformatorios del oeste con niños criminales y las familias de bien objetaban que la institución no relevaba cuidadosamente los hogares hacia donde eran enviados los chicos. Brace investigó los cargos, modificó algunos métodos pero persistió en su labor durante cuarenta años.¹⁸⁸

Tres de los más famosos filántropos norteamericanos realizaron actos de extraordinaria utilidad para atender los requerimientos de específicas deficiencias. Thomas Hopkins Gallaudet (1787-1851), Samuel Gridley Howe (1801-1876) y la ya mencionada Dorothea Dix, abandonaron sus carreras para ayudar a los sordomudos y ciegos y rescatar a los insanos de las cárceles y los asilos, para lo cual recaudaron millones de dólares.

Guadallet, un graduado del seminario teológico de Andover, demostró a la nación que los sordomudos podían ser educados. El fundó la primera escuela americana para sordos, obteniendo apoyo para su trabajo de parte de donaciones privadas. La especialidad de Howe fue la institución para ciegos y su logro más celebrado fue enseñar a Laura Bridgman ciega, sorda y muda- el uso del lenguaje y la variedad de habilidades manuales. Y para Dorothea Dix su carrera ofreció uno de los mejores ejemplos del siglo XIX de perseverancia y constructiva movilización para conseguir adhesión en pos de reformas humanitarias. No fue pionera en el tema de mejorar el

¹⁸⁸ Charles Loring Brace, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 61-7.

tratamiento de los llamados “insanos”, mucho se había logrado ya cuando ella comenzó a trabajar; varios lugares respetables se habían creado, las donaciones de John McLean, entre otros, mejoraron y expandieron facilidades para personas con diversos trastornos orgánicos. El tema clave de las investigaciones de Dorothea Dix fue poner de manifiesto algunas omisiones, especificar errores y abusos que luego fueron enumerados. En el invierno de 1841 ella comenzó a enseñar en una escuela de “domingo” para prisioneras de la cárcel del este de Cambridge. Allí encontró mujeres encerradas en celdas heladas y petitionó a la Corte para que se les otorgue habitaciones cálidas; pero no se contentó sólo con ello: se propuso investigar cómo eran tratadas las mujeres consideradas “insanas” en el resto de Massachusetts y luego de dos años reportó sus hallazgos en el libro *Memorial to the Legislature of Massachusetts* (1843), un documento donde prueba los abusos cometidos en muchas de las reclusiones gubernamentales. En el libro detalla las circunstancias terribles en las que se había encontrado “personas confinadas en calabozos, celdas, confinamientos; encarceladas, desnudas, golpeadas con garrotes y violadas”. Señaló que los oficiales de justicia que trataban la aplicación de las leyes para los pobres encontraron que era más barato encerrar a los enfermos pobres en cárceles y asilos que enviarlos a instituciones especializadas. Su campaña no se limitó a EE.UU. sino que también se extendió a Canadá, Escocia, Inglaterra, Italia, Turquía e inclusive el Japón.

La señora Dix rechazaba la política, pero descubrió algunos políticos de buena voluntad para influir en la modificación de la legislación contraproducente en estas materias. Decía que sus peores enemigos eran aquellos políticos que permanente-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

mente pronunciaban discursos en favor de los pobres pero que con sus acciones los perjudicaban.

Ese tipo de personas fue por ejemplo el presidente Franklin Pierce, en las manos de quien Dix sufrió una de sus mayores derrotas. En 1848 ella envió al Congreso un memorándum donde demostraba que no más del 12% de la población considerada “insana” podía ser acomodada en los hospitales existentes y asilos. Como forma de tratar el problema ella propuso asistencia federal y la financiación para cuidado de los insanos a través de tierras adjudicadas por los estados. Las adjudicaciones de este tipo habían sido hechas frecuentemente para la educación general y en dos ocasiones para escuelas de sordos.

En 1854 después de seis años de hacer *lobby*, ambas cámaras del Congreso aprobaron el proyecto de ley aportando 12.225.000 acres de tierra pública entre todos los Estados con el fin de apoyar asilos e instituciones para sordos y personas en general con problemas de salud. Sin embargo, el Presidente Pierce vetó la ley, admitió que el deber de proveer a aquellos que sufrían por estar necesitados y por enfermedades y otros problemas estaba entre las más altas y sagradas de las obligaciones humanas, pero también dijo que temía que esto pudiese resultar más perjudicial que beneficioso para los nobles objetivos de la caridad puesto que la intromisión gubernamental desalentaría las donaciones de beneficencia. “Si el Congreso tiene el poder de proveer a los enfermos -advirtió- tiene el mismo poder para proveer a aquellos indigentes que no son enfermos, y en este sentido transferir a los gobiernos federales los gastos de todos los pobres de todos los estados. No puedo encontrar autoridad alguna en la Constitución para hacer que los

gobiernos federales tengan a cargo el gasto de la caridad pública en los EE.UU.”¹⁸⁹

La señora Dix y sus seguidores no le estaban pidiendo al gobierno federal que se entrometa sino que entregue tierras denominadas “fiscales” para ser usadas por privados. Pero para Pierce “los principios son más importantes que la política” y su principio se basaba en no otorgarse a sí mismo poderes que luego podrían dar lugar a abusos. Más aún, Pierce previno sobre las implicaciones del proyecto de “ley de Dix” en forma precisa: si se aprobara “programas de bienestar público” se estaría facultando al gobierno a sacar coactivamente recursos a la gente para tareas que no están en las funciones específicas de un gobierno republicano. Tal es así que transcurrieron ochenta años hasta que el gobierno federal comenzara a recaudar impuestos y contraer deudas para encarar las nuevas funciones del “estado benefactor” que, como hemos señalado en el primer capítulo, tantos problemas ha producido a la economía estadounidense y al nivel de vida de sus habitantes.

Para Horace Mann (1796-1859) y para algunos otros amigos de la señora Dix (como Howe y Gallaudet) el mejoramiento de las escuelas comunes para niños normales se veía como un tema más urgente que establecer las instituciones para los enfermos e indigentes. En la reforma del siglo XIX ningún movimiento tenía una base tan amplia como la cruzada para mejorar las escuelas como obra filantrópica. Las reformas educacionales mantenidas que elevaban el nivel general de cultura a través de más y mejores escuelas eran el camino seguro y único de llevar a cabo una reforma completa. Una nación que hace que su educación sea accesible y gratuita para todos no puede descuidar

¹⁸⁹ Edith Abbott, cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 66-7.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

a sus miembros desafortunados, de allí es que estas obras en muchos casos priorizaban la educación privada y gratuita.

Los reformadores trabajaron arduamente y obtuvieron notables y generosas financiaciones a través de becas y otros mecanismos. Cuando irrumpió el gobierno en la educación, algunas de las personas que en principio apoyaron estas iniciativas se fueron inclinando a la educación estatal gratuita financiada a través de impuestos, tal vez como un camino más cómodo que no requiera esfuerzo permanente para recaudar fondos.

El espíritu de la filantropía empresaria: John D. Rockefeller

John D. Rockefeller estableció uno de los negocios más exitosos de los Estados Unidos, el gran precursor de la industria del petróleo, solía afirmar “Yo fui entrenado para trabajar, ahorrar y dar”¹⁹⁰. Afirma Burton Folsom que Rockefeller basó su vida en valores espirituales como sustento incluso de sus negocios, lo cual se reflejó en la donación que realizó con su primer sueldo recibido cuando tenía sólo dieciséis años de edad a favor de su iglesia bautista local.

Folsom afirma que cuanto más ganaba mayores eran sus donaciones. Decía que hacía cumplir el precepto bíblico “Da y te será dado”. Cuando tenía 53 años de edad sus donaciones eran superiores al millón de dólares anuales de aquella época. A los

¹⁹⁰ Burton W. Folsom, Jr., *The Myth of the Robber Barons. A New Look at the Rise of Big Business in America*, (Virginia: Young America's Foundation, 1991) p. 84.

80 años de edad realizó una de 138 millones a una sola entidad benéfica¹⁹¹.

Rockefeller era un cristiano practicante que leía las Sagradas Escrituras y trataba de seguir sus enseñanzas en la vida cotidiana. Contribuía con un diezmo, descansaba los sábados y destinaba mucho tiempo a su familia. Esto hacía que su vida fuera incomprensible para la mayor parte de sus colegas de negocios.

En consecuencia, afirma Folsom, organizó su vida en la siguiente forma: Dios en primer lugar, su familia en segundo y los negocios tercero. Se pregunta Folsom cómo es que alguien que pone a su carrera en tercer lugar logra obtener 900 millones de dólares, constituyéndose en el hombre más rico en la historia de los Estados Unidos, sin privilegios de ninguna naturaleza.¹⁹²

Curar al enfermo y alimentar al pobre fue parte primordial de la misión cristiana de Rockefeller. No fue la ayuda estatal, sino la filantropía de personas como Rockefeller los que permitieron el notable progreso de las ciencias y las curas para la fiebre amarilla, la meningitis y la lombriz intestinal. La eliminación del gorgojo (*boll weevil*) fue también un objetivo de Rockefeller y la ayuda que él dio en su lucha mejoró la actividad agrícola en el sur de los Estados Unidos.

A partir de los sesenta años de edad, Rockefeller comenzó a disminuir su destacada carrera en los negocios para concentrarse más aún en la filantropía y en su familia. En la obra citada, comenta Burton Folsom que Rockefeller donó millones de dóla-

¹⁹¹ Allan Nevins *Study in Power: John D. Rockefeller*, 2 vols. (New York: Charles Scribner's Sons, 1953) vol. 2, p. 479.

¹⁹² Hemos apuntado referencias bibliográficas en el primer capítulo donde se exhiben las posteriores situaciones monopólicas paradójicamente creadas por las leyes anti-trust y similares.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

res a la educación superior (sólo la Universidad de Chicago obtuvo más de 35 millones de dólares). La educación de los negros del sur también recibió los frutos generosos de Rockefeller. Cabe destacar que una de sus guías para dar era también consecuencia del principio bíblico “Aquél que no trabaje, que no coma”. Aquellas universidades, ciudades, científicos y necesitados que no estaban ansiosos por producir o mejorar, no obtuvieron el dinero de Rockefeller. Aquellos menesterosos que trabajaban y mostraron resultados, obtuvieron más.¹⁹³

La Comisión Sanitaria

Traemos a colación esta organización, más amplia y más científica que cualquier otra de las mencionadas en su intento por demostrar la filantropía. La *Comisión Sanitaria de los EE.UU.*¹⁹⁴, que a pesar de tener un nombre que parece oficial, fue financiada en forma privada y directa. Organizada en junio de 1861 por un grupo de humanitarios y reformadores liderados por Henry Bellows -un clérigo unitario de Nueva York- y Elisha Harris -una médica muy reconocida-. Estas personas y otras como ellos a través de toda la nación, habían tomado el ejemplo de la *Comisión Sanitaria Británica en la Guerra de Crimea* y determinaron hacer uso del conocimiento médico y sanitario adquirido en aquella tragedia. Estas tareas, fueron también llevadas a cabo por las *Sociedades de Ayuda Locales*. Utilizaron sus recursos, influencias y conocimiento para mejorar las

¹⁹³ E. Richard Brown *Rockefeller Medicine Men: Medicine and Capitalism in America* (Berkeley: University of California Press, 1979) p. 101.

¹⁹⁴ Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 76-80.

condiciones de los militares y los hospitales con el fin de prevenir el sufrimiento y la pérdida de la vida por enfermedad.

La Comisión fue inusualmente afortunada en tener como secretario general al enérgico Frederick Law Olmsted, ya famoso en 1861 y aún recordado por sus libros sobre el “Viejo Sur”. La Comisión Sanitaria llevó a cabo inspecciones en los campos de guerra y hospitales para cubrir y ayudar a corregir los problemas sanitarios y también drenajes, provisión de agua, ventilación y dieta.

A través de sus redes locales recolectaba alimentos, ropa, vendas y otras provisiones y las distribuía a través de sus agentes en hospitales y refugios de emergencia. La Comisión proveía lugar y estaciones para soldados en las ciudades, establecía hospitales para convalecientes y disponía de oficinas para ayudar a obtener pensiones y resarcimientos. La Comisión fue un precedente para la Cruz Roja Americana fuera de duda. Pero de una importancia más inmediata fue el hecho que le dio a miles de civiles un sentido de propósito y participación en la guerra de la Unión.

El Bureau de los Hombres Libres

El *Bureau de los Hombres Libres*¹⁹⁵ se ocupaba de la educación para negros que estaba vedada en tiempos de la esclavitud. Sus escuelas sustentadas por las sociedades benéficas, suministraban transporte y cuartos para los maestros empleados en las escuelas y -aunque no estaba autorizado- pagaban salarios a los profesores.

¹⁹⁵ Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 82-4.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Esta asociación proveyó más de la mitad del dinero gastado en la educación para negros entre los años 1865 y 1870. La asistencia rendida por el *Bureau* a las universidades de Fisk, Atlanta y Howard, tanto como en otras instituciones de alto nivel para negros, constituyeron una de sus más importantes contribuciones. Cerca de 1870 cuando el *Bureau de Hombres Libres* terminó su actividad educacional, la idea de la educación negra ya había echado raíces en el sur.

Muchos blancos del sur estaban resentidos con esta institución y detestaban a los docentes del norte que eran importados por las asociaciones de beneficencia. Pretendieron sin éxito obstaculizar la importación de profesores del norte que creían en la igualdad racial y en el republicanismo radical.

Sin embargo, los filántropos del norte -como George Peabody, John Slater y Robert Odgen- continuaron sus esfuerzos en pos de la mayoría de los negros y su educación. Después de 1870, se generalizó la aceptación de esta asistencia y fue impartida con el entendimiento de que no era una violación a las instituciones del sur y ni a sus tradiciones.

La Cruz Roja Americana¹⁹⁶

Cuando los reformadores de la caridad y los líderes cívicos de la posguerra civil hablaban de una nueva época de la filantropía, tenían *in mente* algo más importante que la cantidad y variedad de las donaciones de su país, luchaban por el desarrollo de un espíritu más metódico y sistemático de la filantropía. De este modo, gracias a la obra de esta entidad el impulso caritativo se disciplinó (la cabeza triunfó sobre el corazón) y la benevolencia

¹⁹⁶ Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 88-9, 116 y 122.

se logró canalizar de modo más sistemático e incluso se fue forjando la filantropología -el estudio de los principios científicos de la filantropía- que luego sería muy bien reconocida y establecida como otra rama del saber.

Después de la guerra civil, la señora Clara Barton se ocupó durante algunos años de verificar los registros de los hospitales y *bureaus* para obtener información y así contestar las preguntas de los parientes de aquellos prisioneros desaparecidos en la guerra e identificar y marcar las tumbas de miles de soldados. Estuvo en Suiza en 1870 y allí encontró a los oficiales del *Comité Internacional de la Cruz Roja* y trabajó en la Cruz Roja Alemana en la guerra franco-prusiana, lo cual le proporcionó mayor reconocimiento. En 1881 ella fundó la *Asociación Americana de la Cruz Roja* y en los años siguientes tuvo la inmensa satisfacción de ver hecha realidad la célebre ratificación de Génova. Pero más importante aún fue su concepción de la Cruz Roja como una agencia para asistir no sólo en tiempos de guerra sino también de paz. Así se enfatizó las responsabilidades para servir durante las plagas, incendios, inundaciones, sequías y accidentes. La Cruz Roja reunió fuertes sumas de dinero para las víctimas de incendios en Chicago y Boston así como también para mitigar los estragos debidos a los desastres naturales, epidemias y accidentes en los trenes y minas.

Por más de 25 años la señora Barton se ocupó de la Cruz Roja y la ayuda en los desastres fue la mayor actividad de la organización. La esencia de la Cruz Roja fue la de prestar ayuda temporaria a las personas que eran víctimas de un desfortunio anormal para restituir las a la vida normal. Paralelamente, comenzaron a aparecer entidades estatales como el “Departamento de Estado de Caridad” en Massachusetts. Su tarea era investigar, reportar y hacer recomendaciones para mejorar las instituciones

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

de “bienestar público” con jurisdicción sobre aquellas privadas que recibían asistencia del estado.

En 1893, Robert Paine -presidente de la Asociación de Caridad de Boston desde que fue fundada- sostenía que “el pauperismo no puede ser considerado un hecho aislado sino como un problema de cómo elevar el nivel general de vida que debe ser estudiado como un todo”¹⁹⁷.

Durante la década que comenzó en 1900 se establecieron los *Boy Scouts*, *Girl Scouts*, *Campfire Girls*, la *Asociación Nacional de Tuberculosis*, la *Sociedad Americana de Cáncer*, las *Industrias Goodwill*, la *Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color*, la *Liga Urbana Nacional*, la *Asociación Americana de Legislación Laboral*, el *Comité Nacional Laboral de Niños*, y cientos de otras ligas, asociaciones y comités. A pesar de que este listado no pretende ser completo, se trasmite una idea clara de la enorme diversidad de fines y propósitos apoyados por las donaciones privadas.

A partir de la primera guerra mundial junto con la generalizada elevación del gasto público, el gobierno estadounidense comenzó a intervenir más decididamente en los terrenos que abarcaban las donaciones privadas creando entidades públicas o inmiscuyéndose en las privadas. En abril de 1917 el presidente Wilson convocó a una conferencia a hombres de negocios para discutir el financiamiento de los programas de la Cruz Roja.

La participación estatal hizo que finalmente en mayo de 1927 el Consejo de Guerra ocupara el edificio nacional central de la Cruz Roja y lo transformó en una institución auxiliar de las Fuerzas Armadas de los EE.UU.

¹⁹⁷ Cit. por Robert H. Bremner, *op. cit.*, p. 99.

Auge y decadencia del “estado de bienestar”

El desarrollo del “estado de bienestar” implicó que el estado asumiera funciones que hasta el momento eran realizadas por individuos y asociaciones voluntarias. El gobierno fue adquiriendo mayores funciones en cuestiones tales como la salud, la educación y la ayuda a los más necesitados, y en consecuencia, para financiar estas funciones debió incrementar los niveles impositivos. Tomando como acontecimiento clave el *New Deal* lanzado por Franklin Delano Roosevelt en 1932, el estado no cesó de entrometerse en un ámbito predominantemente privado, desligando a los ciudadanos de su responsabilidad por los menos afortunados. Como hemos dicho incluso algunos de los personajes clave que apoyaron el *New Deal* reconocieron la inconstitucionalidad del “estado de bienestar” ya que violaba los estrictos límites que la Constitución había puesto a la injerencia del gobierno en la vida de los individuos y ya hemos citado el propio reconocimiento del Presidente Roosevelt en este sentido.

La popularidad de la teoría socialista fue borrando lentamente aquel concepto originario de la ambición como motor de la sociedad y comenzó a predominar en la percepción de los habitantes otro por el cual el “egoísmo individual y empresario” afectaba negativamente los intereses de la nación. Gradualmente, se fue gestando el caldo de cultivo que permitiera obtener el consenso político para la profundización del “estado de bienestar”. Dice Ralph Raimi que las palabras “caridad” y “generosidad”, características de la beneficencia privada, fueron reemplazadas por otras tales como “programas federales”,

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

“fondos federales” y “ayuda”, utilizadas por quienes están en el “negocio” de ayudar gente con fondos públicos.¹⁹⁸

Esta situación sigue acentuándose hasta que en la década de los 60 se consolida el Sistema de Seguridad Social; todos ellos contribuyentes al gasto público y a los resultados que mencionamos en el primer capítulo y el sistema de *Medicare* (cuidado médico) y *Medicaid* (asistencia médica).

Concretamente respecto del área de la salud, Jarret B. Wollstein¹⁹⁹ señala que los principales resultados fueron:

- Elevados costos médicos: Estados Unidos tiene el más alto gasto médico *per capita* del mundo. De acuerdo a datos publicados en la revista *Insight*, los ciudadanos americanos gastaron un promedio de 2.051 dólares en 1990, comparado con los 1.483 de los canadienses y los 1.093 de los alemanes occidentales.

- Rápido crecimiento en los gastos médicos: El americano promedio gasta actualmente un 11,1% de su ingreso en cuidado médico. Si las actuales tendencias continúan, el cuidado de la salud consumirá más de un 17% del Producto Bruto Interno de aquel país en quince años.

- Altos costos administrativos: En los Estados Unidos, los costos administrativos consumen cerca del 12% de los dólares asignados a salud, en comparación con el 1% del socializado sistema de Canadá.

- Estadounidenses sin cobertura médica: Más de un 13% de los estadounidenses tienen ingresos que son muy elevados

¹⁹⁸ Ralph A. Raimi “Ambition and Compassion”, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁹ Jarret B. Wollstein “National Health Insurance: A Medial Disaster”, *The Freeman* (The Foundation for Economic Education, Irvington-on-Hudson, New York, octubre de 1992), p. 381.

para calificar para *Medicare* (pago) o *Medicaid* (gratis), pero son muy bajos para pagar por seguros médicos por sí mismos.

Afirma Wollstein que en el último medio siglo el gobierno fue cercenando progresivamente la libertad en el ámbito médico, generando más problemas en el ámbito del cuidado de la salud. En la actualidad, más del 42% de los fondos gastados en cuidado médico en los Estados Unidos son controlados por el gobierno. Más de 700 leyes de varios cientos de páginas de extensión gobiernan a los proveedores de cuidado de salud y el de las instituciones involucradas. De acuerdo a algunas estimaciones, por cada hora-hombre de servicios de salud prevista por médicos, dos horas son gastadas por oficinistas llenando papeles para el gobierno. Francis A. Davis estimó en la edición de marzo de 1991 de *Private Practice* que las regulaciones gubernamentales ya han incrementado el costo del cuidado médico más de un 50%.

Las regulaciones y controles del gobierno han introducido costos astronómicos en el cuidado de la salud. Como ejemplo, Wollstein señala que en el caso de *Medicare*, *Medicaid* un creciente coro de políticos y activistas sociales lamentan el alto costo del cuidado médico en los Estados Unidos y en el creciente porcentaje del PBI que consume. Consecuencia de las políticas públicas, “los derechos a la salud” establecidos por las normas y las políticas fiscales. Como resultado de estas políticas en los Estados Unidos: “La porción del cuidado de la salud pagado por las empresas creció del 17% en 1965 al 28% en 1987.”²⁰⁰

²⁰⁰ Joseph L. Bast, Richard C. Rule y Stuart A. Wesbury, Jr. *Why we spend too much on Health Care?* (Chicago: The Heartland Institute, 1992) p. 52.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

James Payne²⁰¹ explica que gran parte del problema del “estado benefactor” puede ser sintetizado en una palabra: dependencia. Los programas de gobierno incrementan las patologías sociales que están tratando de curar: subsidian a personas por estar fuera del trabajo, esto es, alienta el desempleo y paga a la gente por tener hijos que no pueden mantener.

Incluso algunos políticos están de acuerdo que entregar fondos unilateralmente es altamente perjudicial. En la práctica, programa tras programa se convierte en otro subsidio causante de dependencia. En ningún otro aspecto es este punto más dramáticamente ilustrado que en los programas para brindar ayuda a los sin casa. Los fondos gubernamentales hacen crecer los números de *homeless*. En New York, por ejemplo, para ayudar a gente de la calle la ciudad construyó 26.700 unidades de residencia permanente, y otorgó 23.000 camas temporarias. Tras haber gastado 2 mil millones de dólares en aquellos programas, los problemas de *homeless* de la ciudad son más agudos que nunca, con 50.000 personas durmiendo en las calles. Incluso la misma comisión sobre *homeless* del alcalde de la ciudad reconoce la derrota: “El actual sistema debe ser visto como un fracaso”.²⁰²

La raíz del fracaso de los programas gubernamentales consiste en estimular la irresponsabilidad y anular los incentivos adecuados. En cambio, cuando una persona entrega fondos que le ha costado ganar quiere obtener el máximo valor por ese sacrificio. Quiere estar seguro de que realmente está ayudando a

²⁰¹ James L. Payne “Tough Love for the Needy” *The Freeman* (Irvington-on-Hudson, New York, The Foundation for Economic Education, agosto de 1992), p. 304.

²⁰² James L. Payne, *op. cit.*, p. 304.

alguien y no solamente tirando su dinero en un agujero negro. En los programas de bienestar del gobierno, legisladores y administradores no están gastando sus fondos personales: están gastando *tax dollars*, dinero sacado coactivamente a otros a través de impuestos. En consecuencia, carecen de interés personal y motivación para que los dólares sean gastados constructivamente.

Explica también Payne que el valor de las donaciones privadas y directas está demostrado por el éxito de una destacada organización en el terreno de la vivienda: *Habitat for Humanity* fundada en 1976. Se trata de un grupo voluntario cristiano que promueve la vivienda para los pobres. Ha crecido en los Estados Unidos, Canadá y Australia y está agregando docenas de nuevos programas cada mes. Hasta el momento, la organización construyó 4.300 casas en 1991 y 6.000 en 1992.

Esta organización sigue el concepto de *partnership* para la construcción de viviendas. De este modo, los pobres son ayudados, pero a cambio deben ayudarse a sí mismos. Deben aportar con *sweat equity*, es decir que deben trabajar en la construcción de sus propias viviendas -el requerimiento típico es de 500 horas y, en algunos casos, deben estar de acuerdo en realizar pagos como devolución de un préstamo sin interés por el costo en efectivo de sus casas (cuyo promedio es de 26.000 dólares). *Habitat* no acepta fondos gubernamentales y confía en las donaciones y el trabajo voluntario de sus miembros.

El fundador de *Habitat* y su actual presidente, Millard Fuller, explica que “la gente se siente como parte de una solución y también sienten que están ayudando a dar poder a la gente, en hacerlos más fuertes y mantener su sentido de digni-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

dad”²⁰³. Cada área de *Habitat* tiene un comité de selección de familias que entrevista a los postulantes y explica qué se espera de ellos. Los miembros del Comité investigan para seleccionar las familias que quieren aplicar. Luego de que la familia se muda a su nuevo hogar, un comité de educación de la familia provee asesoramiento financiero y alienta a la familia a respetar sus responsabilidades contractuales. Afirma Fuller que todo este programa tiene una tasa de mora muy inferior a la de los mejores bancos comerciales, “la gente no quiere defraudar a alguien que ellos saben que los considera seriamente. Tratamos de desarrollar esa relación con las familias: cercana, amable y cuidadosa.”²⁰⁴

Otros grupos voluntarios están tomando esta idea de autoayuda para la vivienda, entre ellos los grupos *Charis Community*, en Atlanta y *Southern Mutual Help Association*, en Louisiana, por ejemplo.

Como contracara de estos ejemplos de caridad privada, Payne señala el caso de los programas gubernamentales de vivienda llamados HUD, que son complejos subsidiados. Allí el inquilino paga un alquiler del 30% de su ingreso, en consecuencia si el ingreso es cero paga un alquiler de cero. Naturalmente este sistema desalienta a los inquilinos a obtener y mantener sus trabajos: en definitiva los contribuyentes deben pagar la factura. A los administradores a cargo del programa no les importa: después de todo no es su dinero el que está siendo derrochado.

A pesar de los profundos desincentivos generados por la emergencia del “estado de bienestar”, la actividad benéfica en los Estados Unidos continúa siendo sorprendentemente superior

²⁰³ James L. Payne, *op. cit.*, p. 305.

²⁰⁴ James L. Payne, *op. cit.*, p. 305.

a la del resto del mundo, lo cual evidencia el profundo arraigo de estas prácticas en el espíritu de la población debido al clima de libertad y correlativa responsabilidad que aún prevalece. Un cuadro elaborado por Mario Roitter muestra la preeminencia de la beneficencia que aún conservan los Estados Unidos en este tema respecto a otros países, asignando un 2.2% de su Producto Bruto Interno y 490.6 dólares *per capita* anuales a este tipo de actividades.

A pesar del “efecto desplazamiento” debido a la intromisión estatal allí donde existe mayor libertad relativa -los Estados Unidos- existe una actividad de beneficencia notable. Las donaciones empresarias actualmente se distribuyen de la siguiente manera: durante el período 1991-1996: educación (42%) en donde se incluyen *vouchers* totalmente privados, salud y servicios sociales (31,3%), cultura y artes (13,4%), actividades cívicas y comunitarias (11,8%) y otros (1,6%)²⁰⁵. Señala Roitter que en 1984, las donaciones empresarias representaron un 10% de los fondos totales del sector privado no religioso aportados al mercado de la filantropía de los Estados Unidos.

La experiencia de los Estados Unidos ha reconfirmado que sólo la actividad privada permite alcanzar los requerimientos de aquellos que verdaderamente necesitan asistencia de los demás. A medida que el gobierno norteamericano incrementó su injerencia en el ámbito que otrora ocupaba la actividad privada (educación, salud, vivienda, etc.) afectó negativamente los incentivos benéficos de los ciudadanos, ya sea por la menor capa-

²⁰⁵ Mario M. Roitter “El mercado de la beneficencia: Algunas evidencias sobre las características y dimensión de la filantropía en Argentina”, *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1995, p. 226.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

cidad de donar que implica un mayor nivel de impuestos como por la desvinculación moral que produjo en quienes realizaban beneficencia la defectuosa percepción de que “el trabajo se estaba haciendo”. Respecto de los más necesitados, resulta redundante señalar que fueron quienes más sufrieron los perjuicios de las ineficiencias del estado para lograr sus fines y del menor nivel de actividad privada ligada a la filantropía.

Terminamos este capítulo con unas palabras que pronunció el diputado David Crockett en el parlamento estadounidense con motivo de la discusión de una ley en la que se proponía asignar un monto a la viuda de un distinguido oficial de la marina²⁰⁶, estas fueron sus palabras “Tengo un gran respeto por la memoria de los muertos y una gran simpatía por los sufrimientos de los que viven, como el que más en este recinto, pero no podemos permitir que nuestro respeto por los muertos y nuestra simpatía por los que quedan nos arrastren a un acto de injusticia. No necesito entrar en el argumento para probar que el congreso no tiene poder para apropiarse del dinero como si fuera un acto de caridad. Todos los miembros de este parlamento lo conocen. Tenemos todo el derecho como individuos de dar todos los recursos que consideremos pertinentes de nuestro propio peculio para hacer caridad; pero como miembros del Congreso no tenemos derecho de apropiarnos de un dólar de los dineros públicos para estos propósitos [...] Sé que soy el hombre más pobre de este recinto. No puedo votar por esta ley por las razones expuestas pero estoy dispuesto a entregar mi paga de una semana para el objetivo que aquí se discute y propongo que todos los miembros del Congreso hagan lo mismo, de este modo

²⁰⁶ *The Life of Colonel David Crockett* (Philadelphia: Porter & Coats, 1884) p. 78, E. S. Ellis, ed.

BENEGAS LYNCH - KRAUSE

obtendremos una suma aún mayor que la que se proponía en la ley”. Esta anécdota ilustra la consistencia y la solidez con los principios republicanos que prohibían terminantemente la parodia de la caridad a través de la succión coactiva de recursos que son el fruto del trabajo de otros.

SINTESIS DEL CAPITULO SEXTO

El inusitado auge experimentado por la actividad benéfica en los Estados Unidos a lo largo de los siglos XVIII y XIX se desarrolló sobre un marco normativo que protegía a los individuos de las transferencias coactivas de recursos por parte del gobierno hacia los más pobres.

Sobre este principio, heredado de Gran Bretaña y reafirmado por los “padres fundadores” en la Constitución, los ciudadanos norteamericanos asignaron cuantiosas sumas de dinero a la ayuda de los más necesitados, tanto a través de asociaciones civiles y religiosas como en forma individual. John D. Rockefeller, quien cedió gran parte de su vasta ganancia empresaria a la caridad y la promoción de actividades específicas, constituye un acabado ejemplo del lugar ocupado por la filantropía en la concepción del hombre de negocios americano.

El surgimiento del Welfare State en los Estados Unidos, que adquiriera su máxima expresión con el New Deal implementado por el presidente Franklin D. Roosevelt, marcó un punto de inflexión en el terreno de la benevolencia que “liberó” a los ciudadanos de la obligación moral de colaborar con los más necesitados y redujo su capacidad de financiar este tipo de actividad a través de mayores impuestos. De esta manera, conceptos tales como “caridad” y “generosidad” fueron reemplazados por otros tales como “solidaridad social”, “programas federales” y “fondos públicos”, los cuales continúan vigentes hasta el presente.

CAPITULO VII

LA EXPERIENCIA BRITANICA

Aquellos que buscan en el gobierno la solución a la pobreza, se enfrentan con el problema básico de proponer un sistema que simultáneamente no afecte conductas que producen pobreza. Lamentablemente esta política es como la cuadratura del círculo.

Lancing Pollock

La filantropía británica constituye una tradición muy rica y bien documentada. En el período de 1480-1660, W. K. Jordan ha estimado que el 34% de la caridad total fue realizada por los londinenses quienes representaban solamente el 5% de la población total de Gran Bretaña. Hacia la segunda parte del siglo XVII se observa un pequeño declive en las obras de caridad que en parte se ve reflejada en el descenso en el número de testamentos con ese destino²⁰⁷. Las donaciones *post-mortem* declinaron en parte por lo que ilustra Andrew en la obra citada: Thomas Guy, un rico librero, dejó una gran fortuna para crear un hospital para el cuidado de los pobres. Este acto, aparentemente intachable, se volvió contra su memoria; se dijo que Guy en realidad robó de sus herederos lo que era de ellos, lo cual derivó en un escándalo. El hecho es que el Hospital Guy fue la mayor y última institu-

²⁰⁷ Donna T. Andrew *Philanthropy and Police: London Charity in the Eighteenth Century* (Princeton, NJ: University Press, 1989) p. 46.

ción de caridad fundada en Londres hacia 1727 por medio de una donación debido a una mal interpretación del concepto de propiedad privada suponiendo que los hijos tienen un derecho adquirido sobre la fortuna de sus padres. A esto se le debe agregar el *Act of Mortmain* de 1736 que prohibía las donaciones de tierras antes de que hubiera pasado un año de la muerte del donante y las complicaciones y enredos burocráticos y las consiguientes posibilidades de abusos por parte de gestores y administradores de donaciones *post-mortem* impuestas por ley.

En este contexto surgen nuevas formas de caridad, el *Movimiento de caridad escolar*, *El movimiento de asilos* y las *Societies for the Reformation of Manners*. El *Movimiento de caridad escolar* fue un intento por proveer una educación cristiana para los niños pobres²⁰⁸. Al amparo de la *Society for Promoting Christian Knowledge*, las escuelas de caridad se extendieron por casi toda Gran Bretaña. Hacia 1732, solamente Londres ya tenía 132 de estos tipos de escuelas²⁰⁹. En cuanto a los asilos, el primer asilo fundado en Londres se remonta al año 1698 y fue el *Bishopsgate Street*. El objeto de dicha clase de institución era enseñar a leer y escribir a los niños, enseñar a coser, tejer, hacer vestimentas y calzados entre otras actividades. Además de estas diferentes instancias de caridad existían los hospitales generales para el cuidado de enfermos y heridos que aunque tuvieron un inicio tímido y lento a lo largo de la primera mitad del siglo XXIII alcanzaron luego un desarrollo creciente y próspero. En 1719 se abre una enfermería privada en Petty Lane, posteriormente transformada en el Hospital de Westminster al cual le si-

²⁰⁸ M. G. Jones, cit. por Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 51.

²⁰⁹ Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 50.

guieron el St. George's en 1733, el Hospital de Londres en 1740 y el de Middlesex en 1745.

Siempre con fondos privados, en 1739 se crea el *Hospital de los Niños Expósitos* que tiene como principal objetivo el cuidado de niños abandonados, huérfanos e ilegítimos. Los directivos de este hospital lograron aumentar gradualmente las donaciones para expandir sus actividades a la investigación médica.

Una década después de la fundación del *Hospital de Niños Expósitos* se creó en el año 1749 el *London's Lying-in Hospital* para mujeres pobres casadas especializado en ginecología y obstetricia. La atención sólo se podía brindar a mujeres casadas que debían presentar a menudo una prueba escrita de su status matrimonial a fin de “no incentivar situaciones licenciosas y fortalecer la familia y el matrimonio como instituciones cristianas”. También en la década del 40 de ese mismo siglo se estableció el *Lock Hospital* que trataba y curaba enfermedades venéreas, muy presentadas y peligrosas para la vida humana por aquella época. Uno de los fundadores de dicha institución fue el Reverendo Martin Madan (quien en su juventud tuvo una vida disoluta y libertina pero a la que renunció merced a la influencia que tuvieron en él los sermones de John Wesley's). A partir de entonces se dedicaría a ayudar a las víctimas de enfermedades venéreas que ya por 1740 habían alcanzado proporciones alarmantes, en buena parte por una mayor actividad militar y naval que se concentraba fundamentalmente en el puerto de Londres. La empresa iniciada por Martin Madan era realmente difícil en parte por el rechazo del público londinense en general a toda ayuda o donación para el cuidado de estos enfermos y por otra parte debido al desconocimiento masivo de los peligros que

estas enfermedades podían acarrear (inclusive desconcierto de los propios médicos)²¹⁰.

Durante todo el siglo XVIII, en el que se sucedieron un buen número de instituciones voluntarias de caridad en Londres, existieron diferentes tipos de modalidades para solicitar fondos y donaciones para las obras; avisos en el periódico, cenas de caridad y conciertos. Algunas instituciones publicaban anualmente una declaración de propósitos a fin de convencer a los antiguos benefactores de aportar nuevamente y a los nuevos de comenzar a hacerlo. Por otra parte, existía en muchos benefactores el principal deseo de figurar en las listas de suscripción a modo de elevar el status social. Uno de los métodos más populares para convencer al público de realizar actos de caridad fueron los sermones que planteaban las necesidades imperiosas que muchos seres humanos tenían y despertaban el espíritu benefactor y caritativo de las audiencias londinenses.

Las múltiples instituciones de caridad que por entonces existían cumplieron no sólo con el objetivo de mejorar la asistencia a los pobres y necesitados sino también de impulsar el desarrollo de la medicina en sus aspectos científicos y clínicos. La filantropía se transformó así en un impulsor indirecto de los avances de dicha disciplina.

Instituciones de caridad, 1750-1770

El *Foundling Hospital* continuó creciendo desde su establecimiento en el año 1739 como ejemplo de caridad popular y modelo de filantropía organizada. Sin embargo, al cabo de los años fue perdiendo sus propósitos iniciales principalmente debido al

²¹⁰ Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 70.

ingreso irrestricto lo cual produjo una incorporación masiva que redundó en problemas financieros.

Decía Jonas Hanway que

Soy de la opinión que la intención original del *Foundling Hospital* era recibir a gente con necesidades pero con una conducta moral aceptable. Esta intención es sin duda irreprochable. Cada entidad privada tiene el derecho de decidir el camino que prefiera. De todos modos, aquel precepto de la moralidad se ha prestado a abusos y, en algunos casos, no se ha atendido a personas que no eran responsables por ciertos males.²¹¹

Hacia fines de esa década el gobierno comenzó a aportar fondos y en 1760 el Parlamento retiró los aportes para admisiones adicionales y ya a partir de 1771 se adoptó una política más restrictiva en las incorporaciones. De esta manera se evidenció durante todo este período el crecimiento sostenido en la atención a los niños de esta institución benefactora pero a la vez se evitó en parte la saturación y sobrepoblación de los internos que conducía al deterioro del servicio asistencial²¹².

De igual manera que el *Foundling Hospital*, los hospitales de maternidad también fueron extendiéndose. Esta expansión ocurrió tanto en el *Hospital Británico* como en el de *City of London Lying-in* debido al constante aporte de sus benefactores privados. Durante 1780 se suscitó un debate entre aquellos que defendían al *Lying-in Charity* que asistía en sus propias moradas

²¹¹ *Gentleman's Magazine*, February 1760, p. 87.

²¹² Jonas Hanway *The Genuine Sentiments of an English Country Gentleman, upon the Present Plan of the Foundling Hospital* (Londres: G. Woodfall, 1760), 2nd ed., p. 33.

a mujeres pobres casadas y aquellos que apoyaban a los *Hospitales de Maternidad*. La primera crítica a los hospitales fue a raíz de que no podían atender a muchas mujeres pobres de bajísimos recursos mientras los servicios ofrecidos por el *Lying-in Charity* hacían que la atención fuera administrada de forma más discreta y en la privacidad de sus hogares. Una tercera razón a favor de esta última modalidad de asistencia en la maternidad era el costo menor evidenciado por esta clase de servicio. Para dar un ejemplo de ello los *Hospitales de Maternidad* gastaban aproximadamente 4.10 libras por cada mujer que daba a luz, mientras que el *Lying-in Charity* sólo 10 chelines. En términos de eficiencia operativa el *Lying-in Charity* era claramente superior²¹³.

Asilo para Niñas Huérfanas

Sir John Fielding fue uno de los miembros originales de la *Marine Society* que tenía como misión atender a los hombres de la Armada Británica, recoger vagabundos de las calles e incorporar a los jóvenes en empleos relativos a la navegación y educarlos en la religión. Este hombre, magistrado en Londres, fue también una figura central en la fundación del *Asylum for the Reception of Orphaned Girls* en Lambeth en 1759. Este asilo ponía el acento en la educación moral y práctica de las niñas huérfanas de escasos recursos que eran generalmente víctimas del abandono y la pobreza y la prostitución. Un año antes se fundó el *Magdalen Asylum* con la anuencia de Jonas Hanway y sus amigos. Tenía por finalidad la ayuda a los menesterosos y la

²¹³ Brownlow North, cit. por Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 106.

educación de las personas que empleaba, todo realizado con fondos privados²¹⁴. El propósito del *Magdalen* era simple;

Preservar y cuidar a los moribundos y, en algunos casos, ocuparse de entierros y de retirar muertos de lugares públicos que eran causa de diversas enfermedades.²¹⁵

Es importante destacar que las diferentes obras de caridad que se sucedieron en la segunda mitad del siglo XVIII se realizaron en medio de un clima de abierta competencia entre diferentes personalidades benefactoras. Había una disputa por las donaciones puesto que aparecía como un honor y un signo de caballeridad y nobleza el ayudar al prójimo con recursos propios.

La caridad comenzó en la década de 1740 y 1750, bajo el ímpetu de la guerra y la creencia de que la caridad era vital para incentivar el incremento de la población y para promover una moral nacional más pura que terminó por ser criticada y cuestionada en la década de 1770.

Hacia fines de la década (1795) hubieron debates públicos acerca de la conveniencia de seguir multiplicando las instituciones de caridad puesto que se sostenía esa era una manera de incentivar la vagancia y se afectaba severamente el espíritu del trabajo con lo que se divisaban peligros para el futuro de la juventud y de Inglaterra.

Por otra parte, la pérdida de algunas de las colonias forzaron a Inglaterra a reformular sus puntos de vista y sus políticas

²¹⁴ Jonas Hanway *Thoughts on the Plan for a Magdalen House for Repentant Prostitutes* (Londres: Sold By J. & R. Dodsley, 1759), 2nd ed., p. 24-25.

²¹⁵ Jonas Hanway *Thoughts on the Plan for a...*, *op. cit.*, p. 19.

respecto al rol imperial que le tocaría jugar en adelante. Junto a esta reformulación surgía la inquietud en relación a las medidas a adoptarse a fin de atender a las cada vez más altas tasas de criminalidad en las grandes ciudades. Dicha inquietud y preocupación básicamente provenía de hombres relacionados al comercio que ya por entonces participaban más activamente en política y en ámbitos religiosos. Lo cierto es que la inmoralidad de los pobres, su creciente dependencia e inhabilidad para mantenerse y mantener a sus familias pareció amenazar no sólo a la economía sino también a la salud moral de la nación.²¹⁶

En otra dirección, la preocupación tuvo eco también en el *Ensayo sobre la Población* de Thomas Malthus publicado en 1798. Dicho escrito adquiere gran popularidad no por lo novedoso de sus ideas sino porque reflejaba el sentimiento público de la época respecto a los interrogantes que se abrían sobre la situación social, económica y demográfica que vivía por entonces la población.

En vista de los puntos señalados y los argumentos malthusianos desde fines del siglo XVIII se observó una tendencia creciente por parte de las entidades benéficas a centrar su atención en la moral y los modales y buenas costumbres. Este era el tipo de educación que Robert Raikes y sus *Escuelas del Domingo* intentaban proveer²¹⁷. Este movimiento que comenzó en 1795 en Gloucester, sirvió de forma admirable para integrar a niños y niñas a la sociedad civilizada. A fines de siglo se fundó en Londres la denominada *Society for the Support and Encouragement of Sunday Schools* que tuvo entre sus contribuidores muchos banqueros y comerciantes inminentes.

²¹⁶ Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 168-69.

²¹⁷ Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 169-71.

También en esa época Thomas Bernard, William Wilberforce y el obispo de Durham, crearon la *Society for Bettering the Condition and Improving the Comforts of the Poor*. La premisa de dicha entidad era que debía proporcionarse ayuda material a los pobres que hacían algo por ellos mismos y sus familias, al tiempo que debía dárseles educación. Esta era la gestión principal y responsabilidad básica del buen filántropo que debía conocer de la “Ciencia de la Caridad” y sus principios sin el conocimiento de los cuales se asignarían de manera ineficiente los recursos donados.

El nuevo tipo y estilo en la caridad de finales de siglo y la solución que brinda a los problemas de pobreza y criminalidad se resumen en la frase de Bentham: “Observación y experimento componen la base de todo conocimiento”²¹⁸. Se pretendía por entonces unir el espíritu de la caridad con los principios del comercio y la industria. Los filántropos incorporaban a estos menesteres a los niños pobres que, sin una educación, formación y entrenamiento vocacional adecuado, ingresarían sin más al crimen y la vagancia. Se sostenía que la filosofía del utilitarismo también sirvió de soporte a este enfoque ya que se subrayaban los beneficios para todos de contar con gente entrenada en el trabajo que es verdaderamente útil si va acompañado por modales y comportamientos adecuados, criterio que perduró para la ayuda privada hasta mediados del siglo XIX.

Caridad y beneficencia en Gran Bretaña antes del “estado de bienestar”

²¹⁸ Donna T. Andrew, *op. cit.*, p. 174.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Un reciente estudio realizado por Geoffrey Finlayson estima que en el año 1870 se realizaba un gasto anual de donaciones privadas solamente en Londres de 7 millones de libras, cuando Londres poseía aproximadamente el 10% de la población total²¹⁹. El total en caridad en Inglaterra y Gales fue de 55 millones de libras en 1870. Una encuesta que tomó como muestra a 42 familias de ingresos medios, mostró que en 1890, en promedio, gastaban 10.7% de sus ingresos en caridad (más que en renta, ropa o cualquier otra cosa excepto alimentos)²²⁰.

En el año 1869 se creó *The Charity Organisation Society* que combatió las limosnas que daban sólo apoyo en efectivo a los pobres, práctica que generaba un efecto desmoralizante y reforzaba la dependencia de los pobres sobre las personas que daban dichas limosnas. Esta nueva organización buscaba restaurar la independencia de los que menos tenían. Esta visión pronto se extendió por las más grandes ciudades británicas. La beneficencia indiscriminada generaba indolencia y cierta falta de independencia y de esfuerzo en el beneficiario, elementos necesarios para el desarrollo personal y económico del individuo.

El sistema escolar estatal fue introducido en Gran Bretaña en el año 1879 pero como hemos indicado ya se había desarrollado ampliamente un sistema escolar privado que creció fuertemente entre 1818 y 1858 a una tasa muy superior al aumento de

²¹⁹ *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1890* (Oxford: Clarendon University Press, 1994) p. 63.

²²⁰ F. K. Prochaska *Women and Philanthropy in Nineteenth Century England* (Oxford: Clarendon University Press, 1980) p. 21.

la población. De 1818 a 1858 la cantidad de alumnos se triplicó²²¹.

Como también señala Green, a principios del siglo XIX el movimiento dispensario-clínico se desarrolló para ofrecer medicinas y organizar visitas a distritos y casas en lugar de la realización de atenciones hospitalarias. En 1948 los hospitales fueron nacionalizados.

Legislación británica sobre la asistencia al pobre: sus efectos

George Boyer analiza el rol económico que jugó la *English Poor Law* entre los años 1750 y 1850, período en el cual se había llegado a la máxima demostración de generosidad a través de la benevolencia hacia los pobres. El trabajo de Boyer nos sirve pues como guía para el análisis del contexto histórico-económico de la Gran Bretaña de finales del siglo XVIII y primera parte del XIX.²²²

El análisis económico de la benevolencia sobre los pobres se nutre también en el Informe de la Comisión Real de 1834. Este informe sostuvo que la aplicación de la *English Poor Law* en 1797 resultó una respuesta de emergencia en el marco de una situación económica muy desfavorable debido a los accidentes climáticos que se tradujeron en altos precios de alimentos en 1795 y la subsecuente caída de los salarios reales en áreas rurales. Sin embargo, al garantizar un ingreso mínimo, el sistema de

²²¹ David G. Green "Welfare Before the Welfare State: The British Experience", *Champions of Freedom*, vol. 23 (Michigan: Hillsdale College Press, 1995) p. 74.

²²² George R. Boyer *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850* (Cambridge University Press, 1990) p. 9 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

socorro a domicilio redujo significativamente los incentivos al trabajo. Lamentablemente, esta intromisión gubernamental incrementó las tasas de desempleo, redujo la productividad por trabajador que permanecía empleado y causó una reducción de las rentas y salarios. Por otra parte, al reducir artificialmente el costo por cada niño que nacía, la *Poor Law* incrementaba la tasa de crecimiento de la población, creando una oferta laboral excesiva y elevando de esta forma los beneficiarios en el largo plazo. Esta evaluación del sistema aplicado aparecía como un círculo vicioso que se autoperpetuaba.

A esta altura es de interés señalar que toda la preocupación por “las cuestiones sociales” y “la pobreza” se originan en la Revolución Industrial que es cuando hay un corte histórico y comienzan a paliarse las hambrunas, las pestes y la miseria generalizada y comienzan a crecer los salarios e ingresos y a estirarse las expectativas de vida. Aquí comienzan los registros y las discusiones de temas sociales que antes no se discutían ya que se daba por sentado que sólo los reyes y sus cortesanos podían desenvolverse con comodidad y que vasallos y siervos estaban condenados a la pauperización.²²³

En 1834 se llevó a cabo la Enmienda al Acta de Ley de los Pobres. La vieja ley de pobres, más conocida como “sistema Speenhamland” (debido a que los magistrados de Berkshire la aplicaron por primera vez en la aldea de Speenhamland en 1795), permitía que los salarios de los beneficiarios se incrementaran hasta un mínimo convenido recurriendo a los fondos provenientes de los impuestos destinados a socorrer a los nece-

²²³ Vid. F. A. Hayek *Capitalism and the Historians* (University of Chicago Press, 1954).

sitados. En este sentido, afirma G. C. Hanson²²⁴ que los desembolsos en concepto de ayuda pasaron de 2 millones de libras en 1784 a casi 8 millones en 1818, lo cual hizo que debido a la pesada carga de esos impuestos, muchas granjas e incluso aldeas enteras fueron abandonadas por los pobladores²²⁵. Esto era lo que la enmienda pretendía evitar suavizando los efectos económicos y sociales de la transferencia coactiva de ingresos.

Esta Acta de 1834 se basaba en el informe de una Comisión que había hecho hincapié en dos principios: “el test de la *workhouse*” y el de “menor elegibilidad”. Las *workhouses*, o casas de trabajo, eran en Inglaterra una antigua institución pública en la cual eran alojadas las personas incapaces de mantenerse por sí mismas. El test de la *workhouse* era para establecer que la ayuda sólo se entregaba si toda la familia ingresaba en una *workhouse* como residente. Por su parte, el principio de menor elegibilidad (íntimamente vinculado al primero) afirmaba que quienes residieran en las *workhouses* debían ser menos elegibles en términos del mercado laboral.

Comenta Hanson que el Acta funcionaba en base al trabajo de parroquias, administradas por juntas, algunos de cuyos miembros eran elegidos por los contribuyentes, mientras que otros lo eran de oficio. También las propias parroquias tenían sus *workhouses* y un cuerpo organizado de funcionarios rentados y las personas que recibían ayuda tenían el status legal de *indigente*. Este status tenía una serie de consecuencias, entre ellas, la pérdida del derecho de voto. La financiación del sistema no parroquial provenía de los impuestos recaudados a nivel local. Tras

²²⁴ G. C. Hanson “La ayuda social antes del advenimiento del estado benefactor”, *Libertas*, N° 10, año VI, mayo de 1989, p. 37.

²²⁵ P. Gregg, cit. por G. C. Hanson, *op. cit.*, p. 36.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

la reforma, el número de residentes en los *workhouses* disminuyó de una manera notable: bajó a la cuarta parte de 1834 a 1892. Hacia fines de la década del 90 las *workhouses* se habían convertido virtualmente en hospicios para los ancianos y huérfanos.²²⁶

Paralelamente a la modificación de la Ley de los Pobres, las donaciones privadas adquirieron un importante rol en la Inglaterra del siglo XIX. Como ya hicimos notar, se calcula que a comienzos de la década de 1860, los desembolsos anuales de las sociedades privadas de caridad de la metrópoli ascendían a 7 millones de libras²²⁷, pero en aquella época la población de Londres central constituía menos de la décima parte de la población total de Inglaterra y Gales, en consecuencia es dable suponer que el desembolso anual de las sociedades privadas de caridad en todo el país ascendía a decenas de millones de libras. Afirma Hanson que esta cifra es más significativa si la comparamos con el monto total de la ayuda pública a los pobres, que en 1861 llegó a 5,8 millones de libras.

La declaración efectuada por un testigo que prestó declaración ante la Comisión Real de 1895 sobre los “Pobres de Edad Avanzada” mostró algunas de las diferencias entre la ayuda social pública y la privada.

Las pensiones de las sociedades de caridad se basan en principios muy diferentes, por lo menos en el caso de las pensiones que proporciona la *Sociedad para la Organización de la Caridad*. Las pensiones son entregadas a los ancianos por una dama que los visita semanalmente con ese

²²⁶ G. C. Hanson, *op. cit.*, p. 40.

²²⁷ Hawksley, cit. por D. Owen *English Philanthropy* (Boston: Harvard University Press, 1965) p. 218.

objeto. Cada dama visitante tiene a su cargo tres, cuatro o cinco pensionados a quienes visita como si fueran verdaderos amigos, llevándoles flores en verano y pequeños regalos útiles en invierno. Estas son, por supuesto, atenciones que nunca podrían recibir de manos de uno de esos asépticos funcionarios oficiales encargados de aplicar la Ley de Pobres [...] Estas visitas alegran sus vidas y son una bendición, tanto para la persona que realiza la visita como para los pobres que la reciben.²²⁸

Las sociedades de ayuda mutua o sociedades de amigos

Paralelamente a la caridad en 1908 se desarrollaron las *Sociedades de ayuda mutua*. La mayoría de las sociedades de ayuda mutua brindaban dos servicios básicos: el seguro de enfermedad y el de muerte. El primero se pagaba normalmente cuando un miembro de la sociedad estaba imposibilitado de trabajar. Debido a que en aquellas épocas no existía una edad fija para jubilarse, las personas continuaban trabajando mientras podían hacerlo, y muchos miembros de las sociedades se vanagloriaban de no tener que hacer uso de los beneficios otorgados por la sociedad. Por ejemplo, en la sociedad que tenía mayor número de miembros en la segunda mitad del siglo XIX, la *Manchester Unity of Odd Fellows*, los beneficios típicos que recibía el trabajador por una cotización de 6 peniques semanales consistían en el pago de 9 chelines por semana durante los primeros 12 me-

²²⁸ *Report of the Royal Commission on the Aged Poor*, cit. por G. C. Hanson, *op. cit.*, p. 42. Para una mayor explicación sobre el rol de los incentivos privados frente a los públicos, véase Alberto Benegas Lynch (h) *Hacia el autogobierno: una crítica al poder político* (Buenos Aires: EMECE Editores, 1993) p. 224 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

ses de enfermedad, y de 4 chelines 6 peniques semanales en el caso de cualquier enfermedad que pudiera sobrevenir después de una enfermedad de 12 meses de duración; el pago de 9 libras por el fallecimiento del miembro titular de la sociedad y el pago de 4 libras 10 chelines por el fallecimiento de la esposa. Si un miembro de la sociedad perdía la salud de un modo irreversible (fuese cual fuese su edad) recibía una pensión de 9 chelines semanales durante los primeros 12 meses, y de 4 chelines 6 peniques por semana en adelante.²²⁹

Por otra parte, además de las sociedades de ayuda mutua, hacia fines del siglo XIX aparecieron gran cantidad de “sociedades aseguradoras”. A continuación, el cuadro elaborado por Hanson señala las diferencias y similitudes entre ambas sociedades.

Sociedades de ayuda mutua	Sociedades aseguradoras
Combinan la ayuda por enfermedad con el seguro de vida.	Se limitan a cubrir el seguro de vida; cesa la ayuda por enfermedad, que sólo se otorga en algunos casos a los miembros originarios.
De acuerdo con el reglamento, se realizan asambleas mensuales y en algunos casos, quincenales.	Los miembros hacen prácticamente caso omiso de las asambleas, sea de distritos o generales.

²²⁹ G. C. Hanson, *op. cit.*, p. 46.

Los gastos de administración son poco costosos; los funcionarios son designados generalmente con el inteligente consenso de los miembros.	Los gastos de administración rara vez insumen menos del 40% del ingreso en concepto de primas; los miembros están virtualmente impedidos de votar en la elección de los administradores.
Son promovidas y dirigidas para beneficio de los miembros.	Son promovidas y dirigidas para beneficio de los administradores.

Elizabeth Fry fundó en el año 1840 la *Institution for Nursing Sisters* y en 1848 la iglesia Anglicana la *St. John's House Training Institution for Nurses*. Ambas instituciones ofrecen una fuente muy rica para el estudio de la relación entre la provisión médica y la filantropía entre los años 1830 y 1860.

A principios del siglo XIX, clérigos, médicos y muchos benefactores encontraban vías informales para visitar y ayudar a sus menos afortunados vecinos. Las iniciativas más importantes de tales prácticas se llevaron a cabo por el *District Visiting Societies* de las iglesias establecidas y también las disidentes. Esta modalidad de asistencia fue en muchos aspectos un intento de recrear las relaciones sociales del pueblo rural en un período de rápida urbanización.

La provisión médica era un canal de la filantropía que desde el punto de vista del donante tenía muchas ventajas. Los visitantes estaban enterados de los hábitos domésticos y financieros de quienes ayudaban puesto que la caridad sin ningún tipo de averiguación alentaba la dependencia. Este tipo de atención también involucraba a familias acomodadas que se empobrecían por enfermedad o lo que fuere. Desde el punto de vista pastoral,

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

el enfermo tendría así la oportunidad de la conversión religiosa.²³⁰

Tanto la *Institution for Nursing Sisters* como *St. John's House* proveyeron atención médica gratuita a los pobres en sus casas y además funcionaban como agencias comerciales para el cuidado privado. Ambas instituciones proveían de uniforme a las enfermeras y un hogar común donde vivir y realizar sus tareas bajo supervisión. Para ingresar como miembro permanente a estas instituciones se debía completar un período de entrenamiento y práctica de uno a tres meses en un hospital. Una vez admitidas se les proveía de un salario. Las *Fry Sisters* como usualmente se las llamaban debían ser Protestantes mientras que las *St. John's House Sisters* y enfermeras debían pertenecer y ser miembros de la Iglesia de Inglaterra con una apropiada recomendación clerical.

Las hermanas *Fry* trabajaron un gran número de hospitales londinenses y provinciales y en algunas enfermerías provinciales de los ya referidos *workhouses*. *St. John's House* ofrecía también enfermeras a hospitales londinenses y era consultado sobre planes de reorganización de cuidados, por ejemplo por la *London Fever Hospital* en 1857 y por la *United Hospital* en 1861²³¹. En el año 1856 el *King's College Hospital* de Londres contrató los servicios de enfermería de la *St. John's House* por una suma anual fija. Este ejemplo fue seguido en 1866 por el *Charity Cross Hospital* de Londres cuando el reverendo R. Few era gobernador de ambos.

²³⁰ A. Summers, cit. por J. Barry y C. Jones *Medicine and Charity Before the Welfare State* (Londres: Routledge, 1991) p. 133-48.

²³¹ A. Summers, en *op. cit.*, p. 138.

Compasión y pobreza en las postrimerías de la Inglaterra victoriana

El célebre libro de Adam Smith *The Theory of Moral Sentiments* estableció una distinción terminológica: “*Sympathy* era el *fellow-felling* que todos los seres humanos teníamos por los demás; *compassion* era el *fellow-feeling* por el dolor de los demás”²³². Para Smith la compasión era un sentimiento moral generado por la miseria o el dolor y no por la pobreza. El tipo de pobreza relacionado con la vida laboral ordinaria que por entonces era la condición normal de la mayoría de la gente en Inglaterra era sujeto de *sympathy*, sentimiento que se traduce en un sentido de humanidad. La compasión conducía a las acciones de caridad y beneficencia. Estas acciones se compadecían de situaciones de infortunio como los niños abandonados, abusados, los sordos, ciegos, mudos y lisiados. El filántropo y moralista de finales del siglo XVIII, Hannah More, caracterizaba a su época como la “Epoca de la Benevolencia” en la que habían surgido y proliferado numerosas sociedades para el cuidado de los desafortunados arriba mencionados.²³³

Si nos interesamos en conocer la percepción de la época sobre la situación de los pobres en las postrimerías de la Inglaterra victoriana nos encontramos con una paradoja y es que hay una preocupación mayor aún por los pobres precisamente en la época en que tienden más a disminuir. Tal vez la clarificación de

²³² A. Smith *The Theory of Moral Sentiments* (Oxford University Press, 1976) [1759], p. 10.

²³³ M. G. Jones *The Charity School Movement: A Study of Eighteenth Century Puritanism in Action* (Cambridge University Press, 1938) p. 3. Para el significado de la expresión “benevolencia” remitimos al lector al primer capítulo.

este punto se encuentre en Tocqueville al mantener que un aumento del *standard* de vida genera un aumento de las expectativas que no son nunca enteramente satisfechas y que por tal razón producen frustración y descontento²³⁴.

Hacia 1800 existía sólo una ciudad en Gran Bretaña con una población superior al millón de habitantes (Londres), hacia 1850 ya existían ocho ciudades con esa población y en 1900 se habían incrementado a treinta. Por su parte, la densidad de la población era de 39.5 personas por acre en Londres en 1868, 39.8 en Edinburgh, 87.1 en Glasgow y 96.4 en Liverpool. Pero Londres era un foco natural de atención porque era la metrópoli, el corazón del imperio y la primer ciudad de Gran Bretaña. Londres era el gran imán del mundo, hacia allí se desplazaban los flujos migratorios. A finales de 1800 había en Londres más escoceses que en Aberdeen, más irlandeses que en Dublín, más judíos que en Palestina, más católicos romanos que en Roma.²³⁵

La concentración de población creaba obviamente graves problemas como la coexistencia de muchas familias en barrios pobres, muchas personas en la misma casa o habitación. Esta situación traía aparejado enormes problemas de hacinamiento con sus derivaciones sanitarias y sociales en general. El problema se agravaba por la demolición masiva de viejas casas resultado del tendido de vías férreas, la ampliación de las vías públicas, la expansión de los *docks* y la construcción de nuevas entidades comerciales que a su vez atraían nuevas masas de inmigrantes necesitadas de trabajo y condiciones de vida mejores.

²³⁴ J. A. Hobson, cit. por Gertrude Himmelfarb *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians* (New York: Vintage Books, 1992) p. 32.

²³⁵ A. Briggs, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 88.

En este contexto económico, demográfico y social se sitúa la pobreza que a principios del siglo XIX asume un doble significado por los cientistas sociales de la época y la opinión pública; se hace la distinción entre el pobre dependiente y el independiente, entre los indigentes y la “clase trabajadora” pobre, entre los *underserving* y los *deserving*. Esta distinción tenía obvias implicaciones morales pero también sociales y políticas.

En las últimas décadas del siglo XIX esta categoría de pobres indigentes y dependientes dejó de dominar el pensamiento público dando lugar a la otra categoría de pobres, es decir, a los *deserving poor*.²³⁶

En enero de 1879 el escritor norteamericano Henry James reflexionaba sobre el humor social de su país de adopción, Inglaterra, y rescataba el gigantesco sistema de asistencia privada al pobre que era un rasgo característico de un pueblo civilizado. El literato se sorprendía por la forma científica en que se administraba la caridad.

No hay nada más curioso en Inglaterra que el éxito que tienen los pedidos. Cualquiera sea la razón o cualquiera la causa siempre aparece dinero suficiente y benevolencia suficiente en el país para responder en medida suficiente. En verdad esto resulta llamativo cuando se observa la cantidad de pedidos que sin descanso ocurren en el transcurso del año. Pero también resulta curioso la perfección que se ha logrado en la distribución de la caridad similar a la organización que se sucede en las ciencias exactas.²³⁷

²³⁶ Gertrude Himmelfarb *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians* (New York: Vintage Books, 1992) p. 122.

²³⁷ Cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 185.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Hacia 1869 se fundó en Inglaterra la *Charity Organisation Society*, institución que imprimió mucho entusiasmo por la asistencia y caridad de los necesitados. En el año en que surgió la *Charity Organisation Society* existían ya 700 sociedades filantrópicas sólo en Londres muchas de ellas se conocieron como *Friendly Societies*. Es fundamentalmente por esta proliferación de sociedades la razón por la cual se funda la *Charity Organisation* a fin de coordinar y racionalizar voluntariamente los esfuerzos de la caridad existente. No fue el objetivo de esta sociedad incrementar el monto de dinero destinado a la beneficencia sino mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos empleados. Charles Stewart Loch, secretario de esa asociación organizada, resumiría con las siguientes palabras la paradoja aparente que surgía del nombre que llevaba dicha asociación:

A primera vista las palabras *caridad* y *organización* aparecen como una contradicción en términos. La caridad responde al impulso libre y voluntario mientras que la organización implica método, orden y comando. Sin embargo, la organización de este tipo sugiere sobriedad y un balance adecuado entre las distintas medidas que deben tomarse.²³⁸

La institución no obtuvo los resultados esperados, sin embargo, con el tiempo sus actividades se fueron desarrollando en un amplio marco social que finalmente comprendió tanto la esfera privada como pública (la caridad así como también la asistencia estatal). De acuerdo a la entidad, la asistencia debía destinarse solamente a los indigentes y sólo en los *workhouses*,

²³⁸ Judith Fido, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 187.

mientras que la caridad debía reservarse para los *deserving poor* quienes no eran indigentes pues estaban empleados e inclusive podían tener algunos recursos como ahorros o posesiones²³⁹. Estas clasificaciones y disquisiciones burocráticas crearon algunos problemas y rigideces en la asignación de recursos que estaban supuestos de mejorar.

Ya *The New Poor Law* marcó una distinción entre los destinatarios de la asistencia y la caridad, esto es la clase indigente y la de los trabajadores independientes. La *Charity Organisation* sumó a esta distinción una nueva categoría de sujetos entre los indigentes y los trabajadores independientes.

La *Charity Organisation Society* también distinguía los diferentes tipos de desempleo a los que estaban sujetos los pobres. El desempleado “estructural” no debía recibir caridad, en parte porque se sostenía que sería demasiado costoso pero también porque desalentaría el ajuste económico e industrial que eran las únicas soluciones existentes para este problema. Tampoco debía recibir caridad el desempleado “cíclico”. Unicamente el desempleado “excepcional” podía beneficiarse con la caridad ya que su situación no era previsible pues surgía de una depresión del comercio imposible de ser anticipada por los trabajadores. De todas maneras en la práctica esta discriminación sobre los desempleados no se aplicó de forma rigurosa a la hora de asignar recursos y proveer asistencia.

A medida que aumentaba la cantidad de funcionarios y requería más fondos del Tesoro, la *Charity Organisation* creó la “School of Sociology” para el entrenamiento de trabajadores sociales, una de cuyas funciones sería la de elaborar una metodología apta para la selección de personas necesitadas a las que se

²³⁹ G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 188-89.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

debería asistir adecuadamente, es decir, brindarles la medida suficiente de asistencia acorde a sus requerimientos reales. Según este criterio, no sólo se debía tender a paliar las situaciones de miseria sino también rehabilitar al indigente o al *deserving poor*.²⁴⁰

A finales del siglo XIX se generó un debate en torno al pago o salario que recibían los trabajadores sociales por realizar sus actividades, los criterios clasificatorios antes mencionados y se señalaron los problemas que creaba meter al gobierno en esas áreas. Algunos argumentaban que el pago de estas tareas “tendían a matar al trabajo voluntario”²⁴¹.

El dar ayuda es un hecho difícil de cumplir de manera que siempre existió la preocupación por diferentes instituciones caritativas de la época de encontrar la forma más adecuada para acercarse al pobre. Las instituciones de caridad proveían a sus miembros voluntarios de una guía de respeto mutuo. Algunas de estas guías han sido descriptas en un estudio sobre filantropía realizado por F. K. Prochaska.

Tengamos siempre presente que no se tiene un derecho a entrar a la casa de un hombre pobre. Simpatizar no quiere decir dirigir por la fuerza a quien teóricamente recibe esa simpatía. Es de gran importancia mostrar amistad y no un sentido de superioridad. Por este motivo, es mejor no entregar dinero para no promover un espíritu de dependencia. En este contexto es importante distinguir las situaciones de miseria de aquellas de aflicción. En cualquier caso debe evitarse el favoritismo y tratar de introducir citas bíblicas aun con el debido cuidado para no

²⁴⁰ G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 192-93.

²⁴¹ G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 195.

caer en controversias religiosas. Del mismo modo debe evitarse la politización e incluso la conversación sobre política. Debe de tratarse de estimular la asistencia a colegios y, si es posible, realizar visitas periódicas y que todo esto no se refiere simplemente a supuestos deberes del rico sino que cuando la benevolencia se pone de manifiesto debe haber agradecimiento por parte de quien recibe ayuda.²⁴²

La caridad realizada por los evangelistas tenía una diferencia importante respecto a las actividades realizadas por la *Charity Organisation*. El donativo para los primeros era un fin en sí mismo y no un medio para asistir al necesitado como resultaba para los segundos.

El hecho de que la familia era la principal preocupación de la *Charity Organisation* fue criticado por considerarse inconsistente con la política económica profesada por dicha institución que tenía al individuo como la principal unidad²⁴³.

La palabra “ciudadanía” era muy usual en el vocabulario de la *Charity Organisation*, esta se lograba cuando se obtenía la independencia de las personas. La ciudadanía en este sentido era incompatible con la dependencia. Charles Loch sostenía en relación a este tema lo siguiente:

El estado requiere ciudadanos, no puede afrontar la posibilidad de gente excluida. Se debe de tratar que los ciudadanos no lo sean sólo nominalmente sino también en la reali-

²⁴² F. K. Prochaska *Women and Philanthropy in Nineteenth Century England* (Oxford: Clarendon Press, 1980) p. 21.

²⁴³ M. A. Crowther “Family Responsibility and State Responsibility in Britain before the Welfare State” *Historical Journal*, 1982, p. 135.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

dad para lo cual deben hacerse todos los esfuerzos para que la gente dependiente sea independiente [...] Por tanto es un deber del estado el contar con algunos medios para evitar el pauperismo y un deber de los ciudadanos entregar recursos al estado para tal propósito.²⁴⁴

La visión dominante durante el siglo XIX no fue la de que todos los problemas eran individuales, la comunidad era requerida. Existía de hecho un fuerte sentido comunal fuera del estado²⁴⁵.

La Inglaterra victoriana de entonces tenía mucho de espíritu comunitario que voluntariamente actuaba a través de sus asociaciones caritativas revelando gran sentido de solidaridad. En este sentido la experiencia inglesa anterior al “estado de bienestar” nos enseña lo que es un verdadero sentido de comunidad, alejado de toda dirección política y politización.

Condiciones habitacionales precarias y acciones de caridad

El problema habitacional fue abordado tempranamente por muchas asociaciones privadas que se trazaron como meta el mejoramiento de esta situación. Lord Shaftesbury -Anthony Ashley Cooper- fundó la *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes*²⁴⁶ una de cuyas funciones era de proveer capital para la construcción de edificios y remodelación de casas

²⁴⁴ Charles S. Loch, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 187.

²⁴⁵ David G. Green “Welfare before the Welfare State: The British Experience”, *Champions of Freedom*, Vol. 23, Hillsdale, 1995, p. 79.

²⁴⁶ Para una crítica al uso de la expresión “clase trabajadora” véase Alberto Benegas Lynch (h) *Fundamentos...*, *op. cit.*, cap. VIII, primera parte.

(el nombre original de tal Sociedad fundada en 1832, fue de *Labourers Friendly Society* pero se modificó en 1844).

A este ejemplo se sucedieron sociedades que construían los llamados *model dwellings* bajo el principio de *five per cent philanthropy*. Un retorno del 5% sobre el capital era considerado suficiente. Estas sociedades realizaban una empresa humanitaria basada en principios comerciales limitados. Con el tiempo estas sociedades comenzaron a recibir subsidios gubernamentales indirectos a través de la “Housing Act” de 1867 que les permitía pedir prestado al gobierno a una tasa del 4% y devolver el préstamo en 40 años con los consiguientes problemas fiscales y monetarios²⁴⁷.

De todos modos este tipo de departamentos posibilitó a miles de trabajadores vivir cerca de sus puestos laborales. Octavia Hill, sin embargo, fue una de las personas que percibió dicha modalidad de edificios como parte de un problema más que como una solución. Un bloque de edificios no podía ser un modelo de casa para los pobres ni para nadie, de hecho eran la negación del “hogar”. Su plan consistía en el reciclado de pequeñas casas y alquilarlas a rentas reducidas con una estricta supervisión y sin subsidios gubernamentales.

Octavia Hill se inició en el trabajo social cuando sólo tenía catorce años como asistente en la *Ladies' Guild* que era una cooperativa dirigida por su madre. En 1865 a la edad de 27 años, persuadió a un amigo de la familia (John Ruskin) a que financiara su primer experimento de hogar comprando tres casas para ser renovadas y administradas. Finalmente se vinculó también a

²⁴⁷ J. N. Tarn, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 207.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

la *Charity Organisation* con la intención de reformarla y fue miembro de la *Royal Commission on the Poor Law*.²⁴⁸

Octavia Hill sostenía que su finalidad a través de la caridad era lograr la independencia de las personas no sólo mediante la provisión de una casa decente para vivir sino también mediante la promoción de hábitos, y sensibilidades que mantendrían dicha independencia. Ello significaba tratar a los inquilinos con el mismo espíritu con que se ayuda a un amigo.

Sabía que tenía que aprender a sentir esta gente como mis amigos, lo cual significa que se debe sentir respeto por su privacidad y su independencia y, consecuentemente, tratarlos con la misma cortesía con que trataría a cualquier otro amigo. No debe existir interferencia alguna. No se debe entrar ni siquiera al cuarto de ellos si uno no es invitado, ni ofrecerles dinero. Sin duda que cuando la ocasión se presente debería darle toda la ayuda que puedo [...] Estoy convencido que muchos de los males que se hacen a la gente pobre surgen como consecuencia de tratarlos de un modo distinto respecto de otra gente. Por supuesto que sus necesidades son mayores. Todas las personas tienen necesidades. Difieren en cuanto a la cantidad pero nunca deberían de diferir en cuanto al trato que se les da.²⁴⁹

Este era un ideal difícil de alcanzar pero una aspiración al fin de cuentas que reconocía las dificultades y desventajas que debía enfrentar en su trabajo de filantropía.

²⁴⁸ Judith Fido, *op. cit.*, p. 214.

²⁴⁹ Cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 211-12.

El Ejército de Salvación, las Casas de Barnardo y el Toynbee Hall

El Ejército de Salvación fue el ejemplo más exitoso que desafió los preceptos “científicos” de la *Charity Organisation*. Tomando un camino distinto, este proyecto se ejecutó aceptando una caridad indiscriminada que la *Charity Organisation Society* tanto había criticado. Esta concepción surgió de la *Christian Mission* tempranamente llamada *East London Revival Society*, fundada por William Booth que era ministro en la Methodist New Connection, en Cornwall. Booth se trasladó a Londres en 1865 donde incorporó los hábitos misioneros de su religión. Realizaba servicios al aire libre, en las esquinas de los barrios pobres de la ciudad, en teatros, tiendas y otros lugares donde se podía congregarse gran número de personas. En 1878 sostuvo que “La entidad ha organizado un ejército de salvación para llevar la sangre de Cristo y el fuego del Espíritu Santo a cada rincón del mundo”.²⁵⁰

El *Ejército de Salvación* tenía un lenguaje beligerante deliberado pues existía como “iglesia militante”. Los soldados y oficiales vestían uniformes y estaban sujetos a una estricta disciplina. Dicha institución creció en número de adeptos y seguidores de forma impresionante. Hacia 1878 eran unos 5.000 miembros y hacia 1906 habían alcanzado los 100.000.²⁵¹

Mientras otras instituciones más bien se inclinaban por la idea de la ciencia al servicio de la humanidad, el *Ejército de Sal-*

²⁵⁰ St. John Ervine, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 223.

²⁵¹ Victor Baily “In Darkest England and the Way Out: The Salvation Army, Social Reform and the Labour Movement, 1885-1910”, *International Review of Social History*, 1984, p. 135.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

vación se consagraba a la religión al servicio de la humanidad. Dicha religión no era ni doctrinal ni ritual, sólo requería de fe en el poder de Cristo. La reforma moral era una condición necesaria de la salvación de manera que el *Ejército de Salvación* atacaba asiduamente la corrupción en todas sus formas incluso los music halls, los teatros, los rings de box y otros lugares que debían reemplazarse por aquellos en donde se realizaran actividades edificantes. Con la publicación en 1890 de *In Darkest England* la agenda social del *Ejército de Salvación* se amplió enormemente. Así se sugirió el establecimiento de tres tipos de “colonias” -urbanas, rurales y ultramarinas- cada una de las cuales debía ser una comunidad que se sustentaba de forma autónoma para llevar a cabo los objetivos generales de la entidad. Esta especie de descentralización tuvo éxito en las décadas siguientes al establecer colonias en Londres y otras ciudades (en Essex, tres en América -uno para trabajadores rurales, otro para desempleados y un tercero para alcohólicos-). También el *Ejército de Salvación* desarrolló un programa migratorio extensivo que ubicó a 10.000 emigrantes fuera de Inglaterra en diversos puestos laborales.

De acuerdo a T. H. Huxley, C. Booth estaba principalmente interesado en salvar el alma y se valía del trabajo social como una máscara para su misión proselitista. Otros en cambio sostenían que en realidad el *Ejército de Salvación* era esencialmente una agencia filantrópica y humanitaria en la cual la religión estaba enteramente subordinada a la organización social. Otro flanco de críticas de este *Ejército de Salvación* fue el carácter autoritario y militarista que demostraba tener.

En los doce primeros años de la existencia del *Ejército de Salvación*, se produjeron demostraciones y tumultos en su contra en por lo menos sesenta ciudades (incluida Londres). Estas no

eran siempre violentas, la intención era generalmente la intimidación. A veces se los criticaba por no ayudar a la organización militante de sindicatos etc., pero el *Ejército de Salvación* no competía con los movimientos socialistas pues su empresa era completamente distinta.²⁵²

Además del *Ejército de Salvación* por aquella época surgió otra empresa humanitaria como lo fue en 1884 la *London Society for Preservation of Cruelty to Children*. Esta institución fue fundada por la Baroness Burdett-Coutts y Lord Shaftesbury quienes eran prominentes miembros de la antigua generación de filántropos. Shaftesbury y sus amigos ayudaron también a promover otra institución filantrópica que atrajo la mayor atención pública: *Doctor Barnardo's Homes for Children*. Por entonces existían otras instituciones para niños pero esta última era la más ambiciosa, la más publicitada y finalmente la más perdurable de este tipo de organizaciones.

Thomas Barnardo nació en Dublín en 1845, su padre era un luterano probablemente de descendencia judía y exitoso inversor y comerciante del cuero, su madre era católica pero se hacía pasar por cuáquera -ocultando su verdadero nombre de soltera, O'Brien, y adoptando el de su abuela que sonaba más protestante²⁵³. A fin de ser médico misionero en China se enroló como estudiante en el Hospital de Londres y se asoció a la *East End Juvenile Mission*. En 1870, después de que por diversas razones ajenas a su voluntad se postergaba su viaje a China, abandonó ese plan para adquirir el "Edinburgh Palace", un muy conocido bar de grandes proporciones y de mucho lujo, el cual se convirtió en un centro comunitario y misionero.

²⁵² G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 229-30.

²⁵³ A. E. Williams, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 230 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En 1871, el Doctor Barnardo, abrió la primera de sus casas para niños sin hogar. Cinco años más tarde fundó una *village* para niñas sin hogar en Ilford. Además de estos centros habilitó otros diversos establecimientos y servicios como residencias de trabajo para adolescentes y trabajo para niños, escuelas para niños pobres, un *Babies Castle* y un sistema de internado para infantes ilegítimos, un servicio de emigración para niños con destino a Canadá y Australia, una misión para el rescate de las niñas de la prostitución y un centro médico para adultos. A todas estas empresas hay que sumarles un estudio fotográfico a través del cual su publicaban y se hacían conocer las condiciones de los niños sin hogar.²⁵⁴

Desde el mismo inicio de las actividades benefactoras del Doctor Barnardo hubieron numerosas críticas en torno a su vida privada, acusaciones respecto a que se beneficiaba personalmente de los fondos de los diversos centros que regenteaba y en relación a la mala gestión y administración de las instituciones a su cargo. La *Charity Organisation Society* fue una fuerte opositora de las acciones del Doctor Barnardo al igual que el *Ejército de Salvación* (fundamentalmente por las diferencias existentes entorno a la metodología utilizada para realizar caridad). En 1890 los juicios iniciados en su contra lograron que le acarrearán problemas financieros graves a sus instituciones. Hacia su muerte en 1905, su organización tenía una deuda de 120.000 libras.

En varios aspectos Barnardo tuvo importantes diferencias con los otros filántropos de la época. El General Booth pudo ser criticado por su autoritarismo y su postura militar pero no por sus irregularidades financieras o deshonestidad personal. Se de-

²⁵⁴ G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 231.

cía que Barnardo en vez de solucionar los problemas de los niños sin hogar, los terminaba por agravar ya que hacía abdicar a sus padres de sus responsabilidades reales respecto a los hijos. Además de estas críticas se sumaban acusaciones más serias como el robo o secuestro de niños al igual que maltratos, abusos y sobreesfuerzos en el trabajo. De todas maneras es menester señalar que a pesar de los juicios iniciados y los escándalos en torno a las actividades de Barnardo, su empresa sobrevivió y floreció. Hoy en día las llamadas *Barnardo Homes* representan en Inglaterra la organización voluntaria más grande para el cuidado de los niños, a pesar de los perjuicios que crea el crecimiento del “estado de bienestar”. Las *Barnardo Homes* se constituyeron así en un testimonio insoslayable de un impulso filantrópico que sobrevivió a pesar de las predicciones en su contra, aportando servicios necesarios que nunca pudo aportar el estado con lo que puede conjeturarse que la propaganda contraria a esta entidad no era fundada.

El vicario de St. Jude's, Samuel Bennett, tuvo la inspiración de crear el *Toynbee Hall* en homenaje a Arnold Toynbee que serviría de lugar donde los trabajadores y residentes pudieran reunirse en clases, conferencias, discusiones, conciertos, exhibiciones y otras actividades edificantes para la educación y la cultura de los individuos. Este centro era más bien secular y social. Desde sus comienzos el *Toynbee Hall* era conocido como una *University Settlement*. Los *settlers* o residentes eran universitarios principalmente de Oxford en parte por las conexiones académicas de Bennett y por la influencia de Green y el propio Toynbee. El *Toynbee Hall* dictaba cursos no vocacionales, humanistas en el sentido tradicional, lenguas clásicas (hebreo, griego, latín), historia europea e inglesa, ciencias (geología, fisiología, botánica, química), literatura francesa (Diderot,

Molière y Hamlet traducida al francés), literatura italiana (Dante), literatura alemana (Goethe) y literatura inglesa (Shakespeare, Dekker, Lyly, Scott y Browning)²⁵⁵.

La agenda educativa del *Toynbee Hall* era tan formidable que distraía la atención de otras actividades de la misma institución como los clubes culturales, sociales, juveniles, deportivos, de viajeros, biblioteca pública, conciertos y exhibiciones de arte, pintura y fotografía. El *Hall* servía también como centro cívico, lugar de reunión para los *trade unions*, consejos municipales, investigadores, trabajadores sociales y otros movimientos locales. En realidad si el objetivo de la *Charity Organisation Society* era organizar y profesionalizar la filantropía, la finalidad del *Toynbee Hall* era la de humanizar y “civilizar” la filantropía. Se pretendía una comunidad cívica basada en la ciudadanía es decir en la tolerancia de las diferencias económicas, sociales e individuales. El establecimiento de este centro era un experimento democrático fundamentalmente donde se buscaba educar al prójimo para sacar beneficio de sí mismo y tender al cultivo de la sociedad en general.

La aparición del “estado benefactor” en Gran Bretaña

En general la intromisión del estado en Inglaterra fue acentuándose desde la primera guerra pero en la década del cuarenta comienza una etapa distinta marcada clara y contundentemente por la intensa participación del estado en temas llamados de “seguridad social”. El llamado “estado de bienestar” o “estado benefactor” divorció la moral de la política social y afectó la idea de la responsabilidad individual y los incentivos para los

²⁵⁵ G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 239.

emprendimientos privados al tiempo que se acentuó el deterioro del concepto del derecho transformándolo en una enumeración de deseos con rango cuasi constitucional con lo que en buena medida se destruyó el concepto del respeto por el fruto del trabajo de otros y la idea de autonomía individual degradándose la idea de la solidaridad y la benevolencia. Se implantó la curiosa teoría de que el antropomorfismo “sociedad” era la responsable de los problemas sociales y, a través del estado, tenía la obligación moral de resolver estos problemas. Este fue el sentido del *Beveridge Report*, documento publicado en 1942 que anunció al “estado de bienestar” como una “revolución británica”.²⁵⁶

La columna vertebral de este proyecto bismarkiano es que el estado -es decir facultar a un grupo de funcionarios para apoderarse de los recursos de otros- debe asumir la responsabilidad por el bienestar de la gente. Este sistema se basaba en el “igualitarismo” y, en la práctica, hacía que la sociedad se convirtiera en un enorme círculo de personas cada uno de las cuales con las manos puestas en los bolsillos del vecino.

Este espíritu llevó a muchos de los adeptos a sustituir la idea de un “standard mínimo” que pretendía definir el nivel de pobreza por un “standard óptimo” que sería el nivel universal de bienestar. El partido laborista influido por la Sociedad Fabiana proclamaba lo siguiente en las elecciones de 1945 “Enfrentemos el futuro [...] los mejores servicios de salud deben estar al alcance de todos [...] los centros gratuitos de salud deben proveer lo mejor que la ciencia moderna puede ofrecer. Cuando lo ‘mejor’ era claramente inalcanzable se invocaban los ‘buenos salarios’ para todos los trabajadores y ‘un buen standard de vida’ para todas las familias. La otra palabra que operaba de manera

²⁵⁶ W. Beveridge, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 241 y ss.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

permanente era *todos*: ‘condiciones justas para todos’, ‘trabajo para todos’, ‘seguridad para todos’.”²⁵⁷

El “estado benefactor” consiste en un conjunto de ideas íntimamente vinculadas al pensamiento keynesiano, entendido como un conjunto de intervenciones públicas de tipo fiscal y monetario que hagan de apoyo logístico al redistribucionismo. Después de transcurridos muchos años del llamado “estado benefactor” se ve claramente la quiebra del sistema de “seguridad social” (de inseguridad más bien). La evidencia empírica denuncia la insolvencia de aquellos sistemas que han debido echar mano a cuantiosos recursos lo cual ha constituido una pesada carga para la economía y por ende ha redundado en peores condiciones de vida para los más necesitados (además de los efectos antes señalados por el “efecto desplazamiento”).

En nuestros días asistimos a una manifiesta disconformidad por parte de los ciudadanos respecto al papel benefactor que le ha tocado desarrollar al estado en estas últimas décadas y se abren interrogantes en relación al papel que deberían jugar las instituciones privadas en torno a buena parte de las actividades que viene desarrollando ineficientemente el estado. Nos encontramos frente a un consenso mayor de parte de la opinión pública mundial en la asunción de responsabilidades particulares para la solución de los problemas que acarrea la pobreza y, paralelamente, para la supresión de programas públicos de transferencias de recursos a los más necesitados y recortes presupuestarios. La ineficiencia de las administraciones públicas ha sido la principal causante de la pérdida de credibilidad respecto del funcionamiento del “estado benefactor” y, por ende, la búsqueda de otros mecanismos de carácter privado.

²⁵⁷ Harry W. Laidler, cit. por G. Himmelfarb, *op. cit.*, p. 386-87.

Muchos de estos problemas han sido señalados por Jonathan Barry y Colin Jones²⁵⁸ quienes agregan las luchas por el poder en el seno del gobierno una vez que se lo faculta para que actúe en el campo de la “beneficencia”. Estos autores también subrayan el hecho de que -dejando de lado la preponderancia de las instituciones enteramente privadas hasta fines del siglo XIX- las instituciones estatales se limitaban a algunos subsidios indirectos a entidades privadas. Luego el “estado benefactor” se tradujo en intromisiones directas, lo cual complicó y obstruyó mucho más la efectiva ayuda al necesitado. El complejo y pesado aparato burocrático hizo que el sistema desembocara en un fracaso rotundo: no es necesario conocer los rudimentos de finanzas para percatarse de la inviabilidad de los proyectos de “seguridad social”. Si nos retrotraemos en el tiempo a los hospitales florentinos renacentistas en momentos de la peste negra, Katherine Park²⁵⁹ muestra la notable acción genuinamente solidaria de las personas preocupadas por el bienestar de prójimo.

En resumen, en Inglaterra el uso de la fuerza no mostró ser una buena alternativa para ablandar corazones sino más bien para endurecerlos al tiempo que los destinatarios de “la ayuda” han tendido a desmejorar debido al despilfarro del siempre escaso capital y a la distorsión en los incentivos fundamentales que movilizan el interés por socorrer a los más desafortunados. Indudablemente revela una gran dosis de soberbia y presunción el suponer que quien vocifera reiteradamente en favor de la ayuda al prójimo es la única persona piadosa mientras que todos

²⁵⁸ Jonathan Barry y Colin Jones *Medicine and Charity before the Welfare State* (Londres: Routledge, 1991) p. 3.

²⁵⁹ Cit. por J. Barry y C. Jones, *op. cit.*, p. 28.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

los demás son incapaces de actos de beneficencia, caridad o apostolado. En lugar de declamar, cada uno de nosotros debiéramos preguntarnos qué hacemos por el prójimo. En este contexto, resulta útil eliminar el plural del vocabulario y hacer un poco de retrospectiva y nunca suponer que somos los únicos de buen corazón y menos aún suponer que los que detentan el monopolio de la fuerza son los únicos buenos mientras que el resto son perversos e insensibles con las desgracias ajenas. Nada mejor para cerrar este capítulo que recordar aquel aforismo inglés que revela tanta sabiduría, muy aplicable a los que pretenden recurrir a la fuerza en lugar de concretar personalmente la ayuda y luego buscar otros socios voluntarios: *Put your money where your mouth is.*

SINTESIS DEL CAPITULO SEPTIMO

El espíritu que animó la actividad caritativa en Gran Bretaña puede verse reflejado en el pensamiento de Adam Smith, particularmente en su concepto de compasión, entendida como sentimiento asociado con una condición adversa extrema, la cual conducía a la caridad. Bajo éste, la ayuda a los más necesitados como acción moral e individual se asoció a la forma de vida de los ciudadanos británicos.

La benevolencia se desarrolló a partir del siglo XV en un marco de fuerte competencia. Las asociaciones filantrópicas pugnaban por captar fondos de los benefactores, originando de este modo la institución del fund-raising. Esta actividad permitió el surgimiento de una vasta cantidad de asociaciones filantrópicas las cuales inicialmente se orientaron hacia el establecimiento de hospitales y asilos y la educación de los pobres.

A lo largo del siglo XIX se acrecentaron las iniciativas privadas de caridad así como la constitución de sociedades de ayuda mutua, contexto en el que surgieron instituciones que perdurarían en el tiempo, como es el caso del Ejército de Salvación. Con el fin de la primera guerra mundial, el surgimiento del estado de bienestar sembró la semilla del divorcio entre la moral y la ayuda hacia el prójimo que encontró en la obra del economista británico John Maynard Keynes el sustento teórico que permitió llevar adelante la irrefrenable intervención del gobierno en la economía, trasladando la caridad de la esfera privada y voluntaria hacia la pública y obligatoria.

CAPITULO VIII

**DINERO DE LOS CONTRIBUYENTES A TRAVES
DE LAS FRONTERAS**

Los préstamos son como el champagne: se merecen cuando se tiene éxito, se necesitan cuando se fracasa.

Peter T. Bauer

La ayuda internacional no es más que la proyección más allá de las fronteras de un determinado país del “estado benefactor”, donde el monopolio de la fuerza -el gobierno- se arroga la facultad de sacar recursos a algunos para entregárselos a otros, sólo que en este caso esos otros se encuentran en distintos países.

Por lo tanto, corresponden a la ayuda internacional las mismas críticas y conclusiones que se desarrollaron en capítulos anteriores. Después de todo, el hecho que los supuestos beneficiarios de la ayuda se diferencien solamente por su ubicación geográfica no modifica el carácter de exacción compulsiva de los fondos aplicados a este fin y tampoco modifica los efectos económicos de tales medidas.

La intención original de los programas de ayuda es que esa transferencia de recursos se haga de los contribuyentes de determinado país, cuyo gobierno desarrolla el programa de ayuda, a los carenciados de otros. Como veremos más adelante, poco y nada es lo que llega a éstos últimos, siendo más apropiado con-

siderar estos programas como transferencias forzadas de recursos de ciudadanos de ciertos países a “gobiernos” de otros.

Un breve ejemplo puede ser claramente ilustrativo: es noticia reciente la situación difícil en la que se encuentra el Zaire, y la caída de su presidente Mobutu Sese Seko. Zaire es claramente un país pobre, con una elevada población que apenas cubre sus necesidades elementales o ni siquiera ello, eso ya que sus habitantes perciben un promedio de ingresos *per capita* de 200 dólares anuales. Zaire, siendo un país pobre, ha recibido fuertes sumas en concepto de ayuda internacional, como se puede ver en el cuadro más abajo.

No obstante ello, la situación de los pobres en ese país no sólo no ha mejorado sino que se ha informado que el dictador, quien controlara el poder de ese país brutalmente desde 1965 hasta su caída en 1997, era “uno de los hombres más ricos del mundo” con un enorme patrimonio que ronda los 8.000 millones de dólares, castillos en Bélgica, la Villa del Mar en Roquebrune-Cap-Martin sobre la Costa Azul, un departamento de 800 metros cuadrados sobre la exclusiva avenida Foch en París, un edificio de 32 habitaciones en Suiza y un yate anclado en un puerto de la Riviera francesa²⁶⁰. También este personaje ha construido un fabuloso palacio en Gbadolite, su pueblo natal, el que cuenta con una pista de aterrizaje capaz de recibir un Concorde.

Ayuda Internacional recibida por Zaire 1970-1994

²⁶⁰ Véase el diario *La Nación*, abril 4 de 1997.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Año	Total	AID	FMI	IDA	PNUD	Bco. Reg.	PBI
1970	nd	nd	nd	nd	nd	nd	4887
1971	108,7	12,0	-	2,1	8,3	-	5606
1972	122,3	9,0	-	5,1	6,7	-	6186
1973	139,1	4,0	-	6,8	6,9	-	7886
1974	180,2	8,0	-	10,0	6,2	-	9616
1975	204,6	4,0	-	11,5	7,7	-	10258
1976	193,8	17,0	-	16,8	8,0	-	9649
1977	259,4	24,0	14,1	32,3	9,7	-	12340
1978	316,9	21,0	43,5	26,2	4,7	-	15375
1979	416,4	44,0	44,3	26,3	5,7	-	15066
1980	427,5	11,0	37,6	19,6	11,6	-	14391
1981	393,6	21,0	0,5	17,1	10,2	0,5	12535
1982	348,2	16,0	-	38,0	9,2	2,2	13649
1983	314,5	23,0	-	42,2	5,3	3,4	11004
1984	312,5	8,0	49,7	49,7	0,8	3,8	7856
1985	324,2	38,0	-	57,4	7,6	11,3	7193
1986	448,1	23,0	-	81,1	9,5	22,7	8094
1987	626,9	40,0	-	211,8	7,6	29,6	7660
1988	575,7	36,0	-	87,0	9,7	26,8	8859
1989	638,4	53,0	-	89,0	11,0	30,3	8769
1990	897,7	32,0	(4,6)	70,0	12,2	38,0	nd
1991	476,2	42,0	(0,5)	63,0	11,5	22,3	nd
1992	268,1	34,0	-	50,8	7,1	2,3	nd
1993	178,2	8,0	-	45,1	6,5	0,6	nd
1994	245,4	1,0	-	1,4	7,3	1,3	nd
Total	8416,6	529	134,9	1060	191	195,1	
Prom	350,69	22,04	5,62	44,18	7,96	8,13	9843
Anual							

Fuente: Doug Bandow, "Help or Hindrance: Can Foreign Aid Prevent International Crisis". Policy Analysis N° 273 (Cato Institute, Washington D.C., April 25th, 1977). AID= U.S. Agency for International

Development; FMI= Fondo Monetario Internacional; IDA= International Development Association; PNUD= Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; nd= no disponible. Las cifras son saldos netos de transferencias en millones de dólares.

Es decir, 25 años de una ayuda equivalente a todo un año de la producción del país no sólo no ha eliminado la miseria de su población sino que el aumento nominal de la producción alcanzado no ha logrado un aumento de la riqueza *per capita*, en realidad ésta se ha reducido. Esos mismos 25 años son un testimonio de los resultados de políticas basadas en un elevado proteccionismo, muy elevados impuestos (en particular a las empresas privadas), un elevado número de empresas estatales deficitarias, tasas de inflación entre 2.000 y 5.000% por año, elevadas barreras al flujo de capitales, un sistema bancario totalmente controlado por el estado, precios fijados por las empresas estatales y un generalizado desprecio a los más elementales derechos individuales.

Sin ir demasiado lejos, en 1977 el presidente Bokassa de la República Central Africana gastó 20 millones de dólares en su propia coronación como emperador, incluyendo la compra de la corona, producida en Londres, a un costo de 2 millones de dólares. Este país, según datos del Banco Mundial tenía en 1962 un PBI *per capita* de 403 dólares, mientras que en 1992 era de 344, y recibía aproximadamente unos 38 millones de dólares anuales de ayuda por parte de Francia. Bokassa declaraba en ese entonces: “Todo lo que hay por aquí es financiado por el gobierno francés... Pedimos a los franceses dinero, lo obtenemos y lo despilfarramos”.²⁶¹

²⁶¹ Graham Hancock *Lords of Poverty*, (London: Macmillan, 1989), cit. por Robert Whelan, “Foreign Aid: Who Needs It?”, *Economic Affairs* Volume 16, N° 4, (London: The Institute of Economic Affairs, 1996).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Cuando Ferdinand Marcos fue derrocado, dejó a Filipinas con una deuda externa de 26.000 millones de dólares, en gran parte con el Banco Mundial. Una investigación posterior descubrió que, por lo menos 10.000 millones de éstos habían sido “desviados” a cuentas bancarias en Suiza, de las cuales prácticamente nada se recuperó.

En 1981, el FMI transfirió 22 millones de dólares al Tesoro de Haití. Luego descubrieron que habían sido retirados por el presidente Duvalier para su uso personal.

A pesar de todo esto, las lecciones no resultan fáciles de aprender: en la actualidad, el tercer receptor más importante de ayuda por parte de los Estados Unidos es Ucrania, país que ha recibido 1.000 millones de dólares desde su independencia en 1991. Según informes periodísticos²⁶² sería su gobierno uno de los más corruptos del planeta habiendo transferido fuera del país unos 100.000 millones de dólares.

Los éxitos escasean

Resultados similares a los señalados en nuestro primer capítulo respecto a los Estados Unidos en cuanto al fracaso de las millonarias transferencias de recursos para “combatir la pobreza”, pueden encontrarse a nivel internacional, donde las situaciones son mucho más dramáticas.

Instituciones multilaterales como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han canalizado millones de dólares hacia países pobres (o más bien hacia sus gobiernos). Estas instituciones, específicamente prestan sus fondos a gobiernos,

²⁶² Raymond Bonner “Ukraine Staggers on Path to the Free Market”, *The New York Times*, abril 9 de 1997.

no al sector privado, y es este tipo de ayuda la que ha estado creciendo en los últimos años. Las distintas agencias de las Naciones Unidas, como la FAO y el Alto Comisionado para Refugiados (UNHCR) distribuyen también millones de dólares sin esperar, en este caso, el correspondiente repago.

Los Estados Unidos, por ejemplo²⁶³, ha reducido su presupuesto de ayuda bilateral de 10.000 millones de dólares en 1980 a 6.800 millones en 1992, al mismo tiempo que han incrementado sus aportes a los organismos multilaterales de 8.000 millones de dólares en 1985 a 16.000 millones en 1991. No obstante ello, los niveles de vida de los países receptores no han mejorado y se encuentran con enormes deudas externas que deberán pagar.

Estas políticas asumen como premisa que la entrega de dinero a los gobiernos de esos países contribuirá a resolver los problemas de pobreza, a generar crecimiento económico y oportunidades de progreso para sus habitantes, sin importar cuáles son las “políticas” que esos mismos gobiernos implementan, las cuales en la mayor parte de los casos originan una destrucción de capital mucho mayor que los fondos recibidos.

No es algo que a estas organizaciones burocráticas internacionales le preocupe mayormente, la prueba es que se ha encontrado entre sus clientes a los peores dictadores del planeta y las políticas económicas más erradas que puedan imaginarse. Durante la década de los años 70 el Banco Mundial prestaba sus fondos a Vietnam ayudando a sostener las políticas que ese país aplicaba generando la fuga masiva de ciudadanos vietnamitas en

²⁶³ Ver Doug Bandow e Ian Vásquez (comp.), *Perpetuating Poverty: the World Bank, the IMF and the Developing World* (Washington: Cato Institute, 1994).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

barcos de una precariedad absoluta, los que fueran llamados en ese entonces “boat people” y debían ser rescatados de las aguas del sur del Mar de China antes del naufragio. Miles murieron en esas circunstancias. En Agosto de 1978 el Banco Mundial prestó 80 millones de dólares al gobierno vietnamita al mismo tiempo que circulaban informes acerca de la existencia de campos de concentración masivos y una represión brutal.

Algo similar sucedió con el régimen marxista de Mengistu Haile-Mariam en Etiopía, el cual recibía la ayuda del Banco en 1984-85 al mismo tiempo que lanzaba un programa de “relocalización” masiva de miles de campesinos desde el norte al sur del país. Según el grupo de ayuda francés *Medecins sans Frontières*, este programa habría eliminado más gente que la misma hambruna.²⁶⁴

En definitiva, estas instituciones y sus funcionarios necesitan clientes, es decir, necesitan que haya pobres para ayudar, de forma tal que una reducción de éstos jugaría en contra de su propia supervivencia: el alcanzar su objetivo significaría su propia desaparición o la necesidad (como ha hecho el Fondo Monetario Internacional) de inventar algún nuevo objetivo suficientemente atractivo para atraer los fondos de los gobiernos.

Esas transferencias, además, socavan el tipo de conducta que es necesaria para alcanzar el progreso económico, convirtiendo a los gobiernos en “adictos” a la ayuda. Parece inevitable que los gobiernos sólo encaren profundas reformas económicas cuando las políticas aplicadas hasta entonces han demostrado su completo fracaso. Esas crisis son, en general, el resultado de un

²⁶⁴ Blaine Harden, “Ethiopia Bars Relief Team”, *Washington Post*, Diciembre 3, 1985; cit. por James Bovard “The World Bank and the Impoverishment of Nations”, Bandow & Vásquez, *op.cit.*

crecimiento irrefrenable del gasto público, la presión impositiva, los déficits fiscales, la emisión monetaria, los monopolios artificiales y el control de la economía a través de agencias reguladoras; hundiendo irremediabilmente al sector privado, ahogando la iniciativa de los individuos y restringiendo las posibilidades de generar su propio sustento. La ayuda internacional que estos gobiernos reciben, actúa como un salvavidas para esas políticas erradas, las que pueden con ello continuar su existencia y retrasar los cambios necesarios. Dice la propia Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) en un documento: “Pocas personas, y sobre todo los políticos, se embarcan en un curso de cambio deliberado sin estar motivados por alguna crisis económica o política significativa. El simple hecho detrás de la mayoría de los programas económicos exitosos es el fracaso del que lo precedió.”²⁶⁵

La evaluación que estas organizaciones realizaran sobre el funcionamiento de las economías socialistas, hoy que se conoce la verdad acerca de ellas, revelan muy poca seriedad. Un estudio del Banco Mundial del año 1979 comentaba lo siguiente acerca de Rumania:

Entre 1950 y 1975 la economía creció rápidamente dentro del marco de una planificación económica general hecha posible por el control estatal de los principales recursos productivos y su monopolio sobre el comercio exterior [...]

²⁶⁵ *U.S. Agency for International Development*, “Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance into the 21st Century” (Washington: U.S. Agency for International Development, 1989). Cit. por Doug Bandow “Help or Hindrance: Can Foreign Aid Prevent International Crises?”, *Policy Analysis* N° 273 (Washington, D.C., Cato Institute, April 25th, 1997).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Según estadísticas oficiales, el Producto Social e Ingreso Nacional creció un 9.8 por ciento anual durante 25 años [...] Panorama para 1981-90: Las perspectivas indican un crecimiento constante en el nivel de vida [...] El Ingreso nacional crecerá entre un 8 y un 8,9 por ciento anual.

Sobre lo cual comenta Sir Alan Walters que “En 1975 el ingreso *per capita* de Rumania era de 700 u 800 dólares. Si crecieron al 10 por ciento anual durante los últimos 25 años, entonces, ¡en 1950 todos estaban muertos de hambre!”²⁶⁶

En el Informe Anual de 1983, Rumania es todavía catalogada como el país con mayor crecimiento *per capita* de todos los países industrializados (8,2% anual para el período 1960-81). Solamente en el Informe de 1995 se reconoce la realidad y se informa acerca de una tasa de crecimiento de -2,4% para el período 1980-1993.

Los resultados que obtienen no son alentadores ni siquiera según sus propios parámetros. En 1992 el Banco Mundial revisó 1.800 de sus proyectos que significaban 180 millones de dólares en préstamos. El informe resultante de este estudio concluyó que los resultados del 37.5% de los proyectos eran insatisfactorios, una proporción de más del doble que una década atrás.²⁶⁷ Otro tanto sucede con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

²⁶⁶ Cit. por Melanie S. Tammen “Fostering Aid Addiction in Eastern Europe”; Bandow & Vásquez, *op. cit.*, (de la revista *Forbes*, febrero 5 de 1990).

²⁶⁷ *World Bank Portfolio Management Task Force*, “Effective Implementation: Key to Development Impact” (Washington, D.C.: World Bank, 1992) p. II.

En su revisión anual de resultados del año 1987, el Banco señala que el 75% de sus proyectos agrícolas en el Africa fracasaron, muchos de los gobiernos latinoamericanos que recibieron fondos para realizar obras de infraestructura luego no se preocuparon de su mantenimiento y la mayoría de los préstamos que se otorgaron con dinero del Banco Mundial están en mora. Entre los años 1973 y 1980 el Banco prestó 2.400 millones de dólares para proyectos agrícolas en Africa, un promedio del 92% de los fondos totales prestados en la región, no obstante lo cual la producción de alimentos *per capita* cayó un 20% desde 1960.²⁶⁸ El informe de evaluación del año 1990 concluyó que menos de un tercio de todos los proyectos agrícolas financiados por el Banco serían sostenibles.²⁶⁹ Africa también recibió un total de 83.000 millones de dólares de ayuda entre 1980 y 1988, no obstante lo cual el nivel de vida cayó un 1,2 por ciento en el mismo período. Las peores performances fueron las de países como Benin, Burkina Faso, Chad, Ghana, Liberia, Somalía, Sudán, Uganda y el ya mencionado Zaire, todos países con gobierno militares financiados por ayuda externa.

Según otro estudio²⁷⁰, de los 66 países menos desarrollados que recibieron fondos del Banco Mundial durante 25 años, 37 no están mejor hoy que antes de recibirlos. De esos 37 países, la mayoría son más pobres hoy que antes de recibir la ayuda del Banco Mundial. La Argentina recibió entre 1965 y 1992 un total

²⁶⁸ James Bovard, *op. cit.*, p. 64.

²⁶⁹ "World Bank Operations Evaluation Department", *Evaluation Results for 1988: Issues in World Bank Lending over Two Decades* (Washington, D.C.: World Bank, 1990), en James Bovard, *op. cit.*, p. 67.

²⁷⁰ Bryan T. Johnson *The World Bank and Economic Growth: 50 Years of Failure*; The Heritage Foundation Backgrounder N° 1082, Washington, D.C., mayo 16 de 1996.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

de 10.166 millones de dólares en préstamos del Banco Mundial, esto es 307 dólares por habitante, no obstante lo cual el Producto Bruto *per capita* sólo aumentó en todo ese período de 2.931 a 3.583 dólares.

De los sesenta principales recipientes de ayuda del Banco Mundial, 37 tienen economías que fueron calificadas como “controladas” o “reprimidas”²⁷¹. De los 18 países cuyas economías han declinado desde que comenzaron a recibir ayuda del Banco Mundial, 16 pertenecen a esas mismas categorías. Si se trata de “medir eficiencia” con los presupuestos y en la supervisión de proyectos, lamentablemente el Banco Mundial no puede ir demasiado lejos. En 1993, se conoció que el nuevo edificio del Banco en Washington excedía su presupuesto en un 80%.²⁷²

Por otra parte, el dinero fácil conseguido de estas fuentes ha incentivado a los gobiernos de países pobres a desarrollar “industrias”, sobre todo de las llamadas “pesadas”, sin que esto tuviera ni un atisbo de relación con las ventajas comparativas que el país en cuestión puede desarrollar. India, por ejemplo, ha implementado un ambicioso programa de industrialización de forma tal que hoy la producción industrial como porcentaje del Producto Bruto es superior en ese país que en Holanda. De la misma forma Chad es más industrializado que Hong Kong, Burkina Faso que Canadá y Zambia que Japón.²⁷³ Obviamente

²⁷¹ Bryan T. Johnson & Thomas P. Sheehy 1996 *Index of Economic Freedom* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1996).

²⁷² Sir Alan Walters “Does the World Need a World Bank ?” *Economic Affairs*, Volume 16, N° 4 (London: The Institute of Economic Affairs, 1996).

²⁷³ Nicholas N. Eberstadt “Development Assistance and Economic Freedom”, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., Noviembre 1996.

esto solamente refleja un gasto totalmente distorsionado que no lleva a un mejor nivel de vida de la población.

La “ayuda” de los países socialistas no era mejor. En 1965, la Unión Soviética construyó una planta para el procesamiento de leche en Babanusa, Sudán. Pero los campesinos de la región beben la leche directamente y como no existía ninguna infraestructura para transportar la leche desde allí, durante los siguientes 25 años la planta no procesó ni un solo litro.

Resulta paradójica la posición de las principales autoridades de los organismos de ayuda internacional, los que en forma permanente solicitan un incremento de los aportes gubernamentales a su disposición: si sus actividades fueran exitosas, es decir, si estuvieran alcanzando el éxito en materia de reducción de la pobreza, cada vez deberían necesitar menos fondos y no más. Esa misma actitud es una muestra de su fracaso.

En muchas circunstancias, lo único que hacen es demorar los efectos de políticas nocivas permitiendo que un gobierno en la bancarrota sobreviva por un período adicional, pero en realidad postergando inútilmente los necesarios cambios de rumbo que el país debe forzosamente tomar.

Las instituciones multilaterales acuden en ayuda de gobiernos porque, según sostienen, los prestamistas privados no están dispuestos a darles su dinero. Lo que no dicen es por qué éstos no lo hacen, ya que la respuesta es que no lo hacen porque existen serios riesgos de que esos fondos sean mal utilizados y por lo tanto los préstamos nunca puedan repagarse. Al “aflojar” la disciplina que el mercado impone, los organismos multilaterales alientan a los gobiernos a seguir políticas mucho más arriesgadas y nocivas, para las cuales no tendrían financiamiento de otra forma.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

La Carta del Banco Mundial sostiene que el objetivo del mismo es “suplementar la actividad privada” y que para recibir un préstamo “en las condiciones actuales del mercado el deudor no podría conseguirlo bajo condiciones que en opinión del banco son razonables para el deudor”. Precisamente, que el “mercado” esté negando un préstamo es una información de suma importancia ya que se trata de la evaluación de muy distintos actores acerca del uso final a que esos fondos se destinan y las políticas que el gobierno receptor implementa.

En última instancia, los fondos que los países donantes otorgan a las entidades multilaterales ni siquiera tienen a la “ayuda a los pobres” como objetivo principal. En el tejido de la política internacional éstos son utilizados para recompensar a gobiernos amigos o castigar a gobiernos rivales, donde la promesa de fondos o la amenaza de su pérdida son instrumentos útiles para la conquista de otros objetivos diplomáticos. No obstante ser ése uno de los objetivos buscados por los políticos de los países donantes, ni siquiera llegan a alcanzarlo. Estudios realizados muestran que existe muy poca relación entre el dinero recibido como “ayuda” y el comportamiento político de los gobiernos receptores. Según uno de ellos²⁷⁴ durante el año fiscal 96 los Estados Unidos otorgaron en 1995 un total de 156.6 millones de dólares en ayuda a la India, no obstante lo cual ese país votó contra los Estados Unidos en la UN en un 83% de los casos. Otro tanto sucede con Líbano (recibió 8,45 millones y votó 74% en contra), Nigeria (recibió 26,8 millones y votó 69% en contra),

²⁷⁴ Bryan T. Johnson “Foreign Aid Wins Few Friends at the United Nations”, FYI N° 101 (Washington, D.C., The Heritage Foundation, mayo 13 de 1996).

Egipto (recibió 2.116 millones y votó 67% en contra), Haití (recibió 123 millones y votó 60% en contra) y otros.

Y no hay que descartar tampoco como objetivo el solaz de los funcionarios: en un solo año, el Presidente y el Comité Ejecutivo de la UNESCO recibieron 1.75 millones de dólares en concepto de viajes en primera clase alrededor del mundo, lo que se puede comparar con las modestas sumas aplicadas a ciertos proyectos: 49.000 dólares para niños discapacitados en Africa y 1.000 para capacitación de maestros en Honduras.²⁷⁵

En los últimos años, aquellos que justifican la necesidad de los programas gubernamentales de ayuda internacional han recurrido a un nuevo argumento: se trata de evitar las catástrofes sociales, tales como los casos de Ruanda o Bosnia. Como lo expresa el Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas Sadako Ogata²⁷⁶: “¿Qué hubiera pasado en Ruanda si los 2.000 millones de dólares que se gastaron estimativamente en ayuda a los refugiados durante las dos primeras semanas de la emergencia hubieran sido dedicadas a mantener la paz, proteger los derechos humanos y promover el desarrollo en el período que precedió al éxodo?”. A lo cual responde Bandow: “Esa pregunta es imposible de contestar con certeza, pero la respuesta probable es “nada”. Ruanda no careció de ayuda antes de la implosión. Entre 1971 y 1994 ese país recibió 4.700 millones de dólares en ayuda externa de los Estados Unidos, los organismos multilaterales y las naciones europeas. De hecho, casi todos los países en crisis han recibido abundantes transferencias externas de distintas fuentes antes de que acontecieran los desastres. En el mismo período Sierra Leone recibió 1.800 millones de dólares,

²⁷⁵ Graham Hancock, *op. cit.*

²⁷⁶ Cit. por Doug Bandow “Help or Hindrance...”, *op. cit.*

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Liberia 1.800, Angola 2.900, Haití 3.100, Chad 3.300, Burundi 3.400, Uganda 5.800, Somalía 6.200, Zaire 8.400, Sri Lanka 9.800, Mozambique 10.500, Etiopía 11.500 y Sudán 13.400. Hasta 1991, Yugoslavia había recibido 530 millones y, hasta 1994, 6.100 millones. Aunque esos flujos de ayuda variaron en importancia según los receptores, en ningún caso fueron poco importantes. Durante algunos años la asistencia significó el 10% del PBI de Sri Lanka y Zaire, 20% del PBI de Ruanda, 25% del PBI de Uganda y 30% del PBI de Burundi. Entre 1970 y 1994 la ayuda fue el 10% del PBI de Haití, 15% de Burundi y Ruanda y 20% de Chad.”

Ayuda al sector privado

No es muy diferente la experiencia reciente en materia de ayuda al sector privado. Ante el fracaso de la tradicional ayuda, algunos organismos gubernamentales han tratado de copiar el funcionamiento de instituciones del sector privado, en particular los fondos de inversión. Tal es el caso de la Agencia para la Ayuda Internacional (AID) de los Estados Unidos, la cual ha establecido en los últimos años fondos de inversión en distintos países del mundo a través de los cuales trata de actuar como lo hace un *venture capitalist*, es decir, proveyendo capital de riesgo para distintos proyectos con la expectativa de verlos crecer y luego poder retirar el capital invertido con creces. Esta función ha sido cumplida muy exitosamente por emprendedores privados en el lanzamiento, sobre todo, de pequeñas empresas con productos y servicios de alta tecnología en lugares como el Silicon Valley en California.

El problema con este tipo de “ayuda” es que no comprende cuáles son los incentivos que llevan a los emprendedores a medir cuidadosamente dónde van a colocar sus fondos. Estos saben que asumen un elevado riesgo, están poniendo en juego su propio capital. En cambio, en estos nuevos “fondos” creados por AID, quienes los manejan están invirtiendo dinero de otros, con los cuales los incentivos son muy diferentes.²⁷⁷ Los fondos se ven sujetos a vaivenes políticos, elevados costos administrativos y pobres resultados.

En realidad, como sucede, para obtener mejores resultados que luego no pongan en tela de juicio su accionar, estos fondos eligen los mejores proyectos disponibles en cada país... para los cuales existirían inversores privados dispuestos a arriesgar su propio capital. Y si no es así, arriesgan el dinero de los contribuyentes en proyectos de dudoso recupero.

Pese a importantes transferencias de fondos, hasta la fecha éstos no han obtenido buenos resultados. El Africa Growth Fund, creado en 1989, ha generado ingresos operativos por 1 millón de dólares y costos por 3,9 millones entre esa fecha y 1992. Además de un subsidio de AID por 1,4 millones de dólares tuvo que consumir otros 1,4 millones de su propio capital. Según la misma agencia, los cuatro fondos establecidos en Europa han experimentado pérdidas importantes que es poco probable sean recuperadas. Asimismo, las inversiones no se han desarrollado con éxito suficiente como para atraer inversores, por lo que resulta ahora muy complicado retirar el capital

²⁷⁷ Doug Bandow “Uncle Sam as Investment Banker: The Failure of Washington’s Overseas Enterprise Funds” *Policy Analysis* N° 260 (Washington, D.C., Cato Institute, 19 de septiembre de 1996).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

aportado por el fondo a los proyectos. El estado no sirve de banquero.

Es más, si se trata de ayudar a los sectores productivos de los países pobres, hay algo mucho más importante que los países desarrollados pueden hacer en lugar de transferirles el dinero de sus contribuyentes: dejar que esa transferencia se realice voluntariamente a través del comercio, esto es, permitir que los consumidores de los países ricos puedan adquirir los productos de los productores de los países pobres transfiriéndoles su dinero. El mismo Banco Mundial estima que el proteccionismo del mundo desarrollado reduce el PBI de los países pobres en tres puntos porcentuales anuales.²⁷⁸

Eliminar esas barreras al comercio no solamente sería una mayor ayuda para los pobres de esos países sino que además le daría a éstos la oportunidad de obtener los medios de su subsistencia de manera digna, y no a través de una supuesta limosna que tampoco nunca llega a sus manos. El comercio sin obstáculos transferiría recursos directamente de los consumidores ricos a los productores pobres sin el filtro gubernamental que impide esa transferencia en el caso de la ayuda internacional.

El “derecho” a la ayuda

No les costaba a los funcionarios de estos organismos encontrar socios sedientos de préstamos baratos en los países “pobres”. Estos, además, siempre quisieron asegurarse de que pudieran manejar los fondos a su discreción. En 1974, la Sexta Sesión

²⁷⁸ Fazil Mihlar “The Failure of Foreign Aid: Why Good Intentions are Not Enough”, *Fraser Forum*, (Vancouver, Canada, The Fraser Institute, Febrero de 1997).

Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Internacional”, donde explícitamente se menciona que las políticas de los receptores de ayuda internacional no deben ser cuestionadas.

La ayuda es considerada por ellos como un “derecho” que obliga a los países donantes. Así lo expresaba claramente el presidente de Tanzania, Julius Nyerere:

Voy a sostener que el concepto general de ayuda está errado. Digo que no es justo que la gran mayoría de la población del mundo sea forzada a una posición de mendigos, sin dignidad. En un mundo, como en un estado, en el que yo soy rico porque tú eres pobre, y yo soy pobre porque tú eres rico; la transferencia de riqueza de los ricos a los pobres es una cuestión de derecho, no una materia apropiada para la caridad [...] Si las naciones ricas continúan siendo más y más ricas a expensas de los pobres, los pobres del mundo deben demandar un cambio, de la misma forma que el proletariado en los países ricos demandó cambios en el pasado. Y nosotros demandamos cambio. La única cuestión es si el cambio llega por el diálogo o la confrontación [...] En cierto momento determinado existe una cierta cantidad de riqueza producida en el mundo. Si un grupo de personas toma una proporción injusta de ella, hay menos para los otros.²⁷⁹

²⁷⁹ Cit. por Peter T. Bauer & Basil S. Yamey “World Wealth Redistribution: Anatomy of the New Order”; Karl Brunner (comp.), *The First World and the Third World: Essays on the New International Economic Order* (New York: University of Rochester Policy Center Publications, 1978) p. 202.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Tomemos para el análisis solamente la última parte del texto de Nyerere ya que condensa en él todo su argumento. En él quiere expresar lo siguiente:

- en un determinado momento existe una cantidad determinada de riqueza en el mundo.
- algunos toman más de lo que es justo.
- si algunos toman más de ella otros obtendrán menos.

Veamos cada una de estas proposiciones en forma separada.

En primer lugar, es cierto que en un determinado instante existe una cierta cantidad de riqueza en el mundo, pero eso sería lo mismo que decir que una fotografía es la realidad. Ahora bien, como todos sabemos, esto no es así, la realidad es dinámica y la fotografía es una “instantánea” que no revela los procesos en marcha. Esto no le permite a Nyerere preguntarse: ¿cómo se ha generado esa riqueza? Pues, obviamente, si tenemos una cantidad fija de riqueza y unos se llevan más, otros tendrán menos, es tan sólo una cuestión matemática. Pero en un proceso continuo puede ser perfectamente posible que algunos *se lleven más porque han producido más*, esto es, no necesariamente se están llevando los recursos de otros.

Esto pone en tela de juicio la segunda proposición: ¿qué es justo? Nyerere no explica esto, no nos indica ninguna definición de lo justo contra la cual podamos comparar la realidad y poder determinar algún desvío. Pero hagámoslo nosotros. En este caso, propondríamos que resulta justo que cada cual se quede con los frutos de su esfuerzo personal, su sacrificio. Si aceptamos esto como criterio, y los que han producido más se quedan con el fruto de su esfuerzo, pues no puede catalogarse a esto como injusto. En todo caso habrá que preguntarse cómo hicieron para producir más, lo que nos lleva al último punto.

La cantidad de riqueza puede haber aumentado, los que aumentaron su esfuerzo ahora pueden disponer de una proporción mayor, y los que no lo hicieron, disponer de la misma cantidad. En estas circunstancias, Nyerere estima que unos tienen “derecho” sobre la producción que han realizado otros, lo cual ha de llevarnos a preguntarnos: ¿existe tal derecho? ¿existe un derecho a la ayuda por parte de otros, o puesto en otros términos a lo que otros han producido?

Pues un derecho no es un privilegio o un favor sino un principio que especifica algo que puedo tener o ejercer sin tener que solicitar el permiso de otros, algo que un individuo debería ser libre de hacer o tener. Ahora bien, la ayuda internacional no puede considerarse en esta categoría, ya que o solicito a otro que voluntariamente me la conceda (es decir, pido su permiso, en cuyo caso es el derecho del otro de cederme su propiedad o no) o la obtengo en forma violenta (lo cual es un robo). Sostener que unos tienen derecho a recibir los frutos del esfuerzo de otros es asumir que ciertos individuos no son un fin en sí mismos sino que pueden ser utilizados contra su voluntad para satisfacer las necesidades de otros. El derecho a la felicidad no existe, solamente el derecho a tratar de conseguirla, y el éxito que tenga en ello dependerá de cómo intente hacerlo.

Crecimiento y libertad

De más está decir que los países que más han crecido en las últimas décadas no son aquellos que han recibido mayores cantidades de ayuda externa sino los que han sabido establecer marcos institucionales más libres para el funcionamiento de la economía de mercado. Más aún, si los “préstamos-ayuda” fueran la razón del éxito, el mundo tomado como un todo, en la medida

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

que no ha recibido nunca transferencias de recursos de civilizaciones provenientes de otros planetas, nunca se podrá haber desarrollado²⁸⁰. Ningún país podrá haber escapado de la pobreza ya que para hacerlo debería haber recibido ayuda de otros más ricos.

Países como Hong Kong, Nueva Zelanda, Taiwan, Corea del Sur, Chile o la República Checa demuestran perfectamente que sus trayectorias exitosas en materia de crecimiento económico no tienen nada que ver con montos de ayuda internacional recibida sino con el abandono de políticas socializantes y estatistas, lo que les ha permitido retomar el crecimiento.

Por eso, en la medida que los países más pobres entienden que deben contar con monedas más estables y un mayor respeto a los derechos de propiedad, las inversiones de capital externo se dirigen a ellos en cantidades tales que minimizan las transferencias-ayuda. Tan sólo en 1991, casi la mitad del capital que recibían los países pobres provenía de “ayuda” de los países ricos. El monto total de “ayuda” transferida en los últimos años se ha mantenido estable en los 41.000 millones de dólares al año; pero en 1996 las inversiones privadas de capital alcanzaron los 244.000 millones, lo cual destruye el mito que los países pobres no pueden conseguir el capital necesario para salir de la pobreza.

El Índice de Libertad Económica del año 1996²⁸¹ demuestra que la libertad es el factor más importante para crear las condiciones para el crecimiento económico y la prosperidad.

- De los 76 países catalogados como “controlados” o “reprimidos” en el Índice, 34 recibieron ayuda de los Estados

²⁸⁰ Vid. Alberto Benegas Lynch (h) *Poder y razón razonable* (Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1992) p. 337 y ss.

²⁸¹ Bryan T. Johnson & Thomas P. Sheehy, *op. cit.*

Unidos por más de 35 años, y algunos de ellos por hasta 51 años.

- De esos 34 países, 14 son más pobres hoy de lo que lo eran en 1965.
- Otros 12 tienen esencialmente la misma cantidad de riqueza que hace 30 años.
- Es decir, 26 de los 34 catalogados como teniendo economías controladas o reprimidas no están hoy mejor de lo que estaban hace 30 años.

Economías reprimidas y prosperidad económica					
País	Años de ayuda	PBI per capita 1965	PBI per capita 1992	Cambio	Calificación (*)
Colombia	51	691	1291	600	3,00
Ecuador	51	619	1218	599	3,15
Haití	51	360	279	-78	4,20
Honduras	51	728	903	175	3,15
Perú	51	1137	951	-186	3,00
India	50	220	377	157	3,75
México	50	1141	1921	780	3,35
Turquía	50	653	1426	773	3,00
Etiopía	48	116	94	-22	3,60
Nicarag.	48	1711	848	-863	3,60
Nepal	45	139	175	36	3,50
Rep.Dom.	44	373	726	353	3,45
Egipto	44	322	732	410	3,45
Guyana	43	507	447	-60	3,40
Kenia	43	222	370	148	3,40
S. Leone	42	139	136	-3	3,75
Zaire	42	281	153	-128	4,20

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Malawi	41	114	144	30	3,40
Somalia	40	128	108	-20	4,70
Ghana	39	503	395	-108	3,20
Sudán	39	803	712	-91	4,10
Tanzania	39	137	178	41	3,45
Guinea	38	452	421	-31	3,35
Madagas.	38	325	216	-109	3,35
Camerún	37	627	745	118	3,60
Gabón	37	2770	3502	732	3,06
Mauritan.	37	514	471	-43	3,80
Myanmar	37	210	250	40	4,30
B. Faso	36	175	248	73	3,70
Lesotho	36	122	266	144	3,65
Mali	36	192	245	53	3,10
Níger	36	610	275	-335	3,70
Nigeria	36	351	359	8	3,25
Senegal	36	757	680	-77	3,40

Bryan T. Johnson & Thomas P. Sheehy, *1996 Index of Economic Freedom* (Washington, D.C., The Heritage Foundation, 1997).

(*) La calificación es de 1 a 5, siendo más libres los países que se acercan a uno y los menos libres los que se acercan a 5. P. ej. Hong Kong tiene 1,25, Suiza 1,80.

Todos los datos *per capita* están basados en dólares constantes de 1987.

En un trabajo similar²⁸² los autores elaboraron un índice de 17 variables para medir el grado de libertad económica. Entre los clasificados con mayor grado de libertad se encuentran Hong Kong, Singapur, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Es verdad que los resultados que se observen en un determinado país están influenciados por múltiples circunstancias, pero cuando se encuentra el mismo rasgo en todos aquellos que muestran desem-

²⁸² James Gwartney, Roberto Lawson & Walter Block *Economic Freedom of the World: 1975-1995* (Vancouver: Fraser Institute, 1996).

peños exitosos, parece necesario admitir lo que lógicamente no necesitaba ya necesidad de prueba. Según los autores ningún país que mantuviera un elevado índice de libertad económica por el período de dos décadas dejó de alcanzar un elevado nivel de ingresos mientras que ningún país que mantuviera en el mismo lapso un bajo índice de libertad ha logrado alcanzar un nivel mínimo de ingresos.

De hecho, países como Hong Kong y Singapur lo único que poseen como recurso son las instituciones que permiten el libre funcionamiento del mercado acompañado por marcos institucionales compatibles con una sociedad abierta. Esa es la clave para permitir que los individuos salgan de la pobreza. Funcionó en el pasado, funciona hoy y también lo hará mañana. Funcionó en América, en Europa, en Asia, no es un tema que dependa de localización geográfica.

Hasta tanto el referido marco institucional no esté vigente, la pobreza seguirá estando presente en muchos países, no importa la cantidad de “ayuda” con la que sus gobiernos sean premiados. Crear ese marco institucional no es una tarea sencilla. Sin embargo, el primer paso es dejar de lado concepciones erradas que impiden que cada individuo despliegue todo su potencial productivo para poder sostenerse a sí mismo y a su familia y, como hemos dicho antes, a través de la externalidad positiva que genera su capitalización, contribuirá a mejorar la condición social de otros, como una consecuencia no buscada.

SINTESIS DEL CAPITULO OCTAVO

El dinero que coactivamente se detrae a los contribuyentes de un país para, a través del gobierno respectivo, entregarlo a destinatarios de otro país (habitualmente otro gobierno) genera los mismos efectos de malinversión que se producen cuando se reasignan coactivamente recursos dentro de una misma jurisdicción territorial.

Pero es interesante destacar que el país receptor al recibir recursos para (en el mejor de los casos) ser repagados en períodos más largos de los que se obtienen en el mercado, a tasas más reducidas o ambas cosas a la vez, se traduce en estímulos que operan independientemente de marcos institucionales civilizados. Es por esto que se observa cierto correlato entre cantidad de recursos recibidos de aquel modo artificial y políticas insensatas que perjudican a los ciudadanos del país receptor.

Por otra parte, al entregar recursos basados en criterios políticos y no económicos hace que se encaren proyectos que implican derroches de factores productivos. El subdesarrollo es consecuencia del absurdo reglamentarismo estatal, la fuga de los mejores cerebros y de capitales locales y el entorpecimiento de inversiones genuinas pueden revertirse estableciendo sistemas compatibles con una sociedad abierta, lo cual, como queda dicho, se obstaculiza con políticas de “estado benefactor” a nivel internacional.

CAPITULO IX

EL “FRACASO” DEL MERCADO

Es una costumbre desagradable que aparece en discusiones acaloradas el asumir malas intenciones a la otra parte. Debemos ser condescendientes con respecto a las intenciones, debemos suponer que son buenas y, aparentemente, lo son; pero para nada debemos ser condescendientes con la lógica inconsistente o el razonamiento absurdo. La lógica defectuosa ha conducido a más crímenes que los realizados intencionalmente por hombres depravados.

Pierre S. du Pont

Las premisas en las que se sustentan los argumentos en defensa del “estado benefactor” están basadas en distintos tipos de falacias, siendo una muy común la denominada *argumentum ad populum*, más conocida como la apelación a la emoción, el intento de convencer a alguien sobre la base de promover ciertos sentimientos y no en la evidencia. En este caso el sentimiento al que se apela es generalmente la piedad. Otra forma de presentar esta misma falacia es la que se utiliza como una apelación a la mayoría, es decir, se sustenta que una determinada proposición es verdadera solamente porque un gran número de gente cree en

ella. Obviamente, el número de personas que creen en algo no hace que esto sea verdadero.

No obstante, existen argumentos más elaborados y sofisticados que intentan respaldar las actividades estatales en materia de redistribución basados en general en lo que ha sido bautizado como “teoría del fracaso del mercado”²⁸³. En resumen, en lo que hace a nuestro estudio, la conclusión que se extrae de este análisis es que el mercado es incapaz de brindar “beneficencia” y, por lo tanto, es el estado el que debe hacerlo. Veamos esta teoría más en detalle siempre aplicada al tema que estamos considerando en este libro.

La beneficencia como bien público

Como en tantos otros casos, la teoría comienza afirmando que las decisiones de ayudar a otros, o de “dar” sin esperar una determinada contrapartida, resulta diferente a otro tipo de decisiones que usualmente los individuos toman. Esto sería así por las siguientes razones:

- el objetivo que se financia en una donación es generalmente “colectivo”, esto es, entra en la función de utilidad de varios individuos diferentes o, en otros términos, beneficia a más personas de las que se ha intentado beneficiar con la acción original. Ejemplos de esto pueden asimilarse al caso en el que alguien decidiera financiar una hora de programación en la televisión abierta: todos tendrían acceso a la misma. Del mismo modo, si se financiara un embarque de alimentos para los pobres, no solamente los pobres se beneficiarían, *sino to-*

²⁸³ *Vid.* Alberto Benegas Lynch (h) *Hacia el autogobierno... op. cit.*, p. 318 y ss.

dos aquellos que valoran la asistencia a los que no tienen. Es decir, en términos económicos, se considera a la beneficencia como un “bien público”.²⁸⁴

- El concepto de bien público fue elaborado inicialmente por Paul Samuelson²⁸⁵ quien definió dos tipos de bienes. Así dice “Asumo explícitamente dos categorías de bienes: bienes ordinarios de consumo privado, los que pueden ser divididos entre individuos diferentes; y bienes de consumo colectivo que todos disfrutan en común en el sentido que el consumo de cada individuo no lleva a la substracción del consumo de ese bien por cualquier otro individuo”(p. 387).
- Los bienes públicos, entonces, presentan dos características definitorias: “no-exclusión” (no se puede o no es rentable excluir a consumidores que no paguen el servicio); y “consumo no competitivo” (el consumo de un individuo no sustrae al consumo de otro). Se han mencionado como claros ejemplos de bienes públicos la seguridad, los faros en el mar y la televisión abierta, entre otros. Es más, el mismo Samuelson²⁸⁶ en un trabajo posterior presenta una definición de bienes públicos de tal amplitud que nada queda fuera de ella: “Así, consideremos lo que he presentado en este trabajo como definición de un bien público, y en la que tendría que haber

²⁸⁴ Jerald Schiff *Charitable Giving and Government Policy: An Economic Analysis* (New York: Greenwood Press, 1990) p. 2.

²⁸⁵ Paul A. Samuelson “The Pure Theory Of Public Expenditure” *Review Of Economics and Statistics*, N° 36, November 1954.

²⁸⁶ Paul A. Samuelson “Pure Theory Of Public Expenditure and Taxation”, en Margolis J. & Guitton, H. (eds.) “Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors. Proceedings of a Conference Held by the International Economics Association” (London: Macmillan, 1969) p. 108.

insistido mejor en mi primer trabajo y subsiguientes: Un bien público es aquél que entra en las utilidades de una o más personas. ¿Qué es lo que nos queda? En un pequeño extremo el caso del bien privado y todo el resto del mundo en el dominio de los bienes públicos por presentar algún tipo de ‘externalidad de consumo’.”

- Los individuos desean este tipo de bienes pero, se sostiene, estarán tentados a disimular la verdadera demanda que tienen de los mismos. En términos de Samuelson, pretenderán ser *free-riders*. Como en los bienes públicos no se puede discriminar para la provisión del bien entre quienes pagaron el mismo y quienes no y como, además, el consumo que cualquier individuo realiza no le resta al consumo de los demás, los individuos estarían inclinados a decir que su demanda del bien es muy inferior a la real, es decir, no pagarán por el mismo a sabiendas que del mismo modo lo recibirían pues no hay forma de excluirlos. Como todos actuarían de la misma forma (o un número suficiente de ellos) el bien nunca llegaría a ser producido en el mercado o se producirán de modo sub-óptimo, pese a que los individuos realmente lo valoran. Más aún, debido a la segunda condición, la de la no-rivalidad en el consumo, ni siquiera sería conveniente discriminar entre los que pagan y los que no lo hacen²⁸⁷.

Por esas razones, se sostiene que el gobierno con su poder de coaccionar a los individuos debería ser quien provea aquellos

²⁸⁷ Para un estudio reciente sobre bienes públicos, véase Alberto Benegas Lynch (h) “Bienes públicos, externalidades y los *free-riders*: el argumento reconsiderado”, Academia Nacional de Ciencias, Buenos Aires, noviembre de 1997.

bienes de naturaleza colectiva. En el caso específico de la beneficencia, la “teoría del fracaso del mercado” dice que la demanda de un individuo respecto a la necesidad de ayudar a quienes necesitan es también satisfecha por los esfuerzos y donaciones que otros hacen, entonces tenderá a ser un *free-rider* de ese esfuerzo de otros y no realizará el acto caritativo. Como los demás también actuarían de la misma manera, nadie realizará actos de beneficencia o, por lo menos, lo harán en mucha menor medida respecto del nivel “óptimo”.

La asimetría de la información

No es ése el único “fracaso del mercado” que señala la teoría. Otros se refieren a los problemas conocidos como *selección adversa* y *riesgo moral*, originados ambos en la asimetría de la información disponible para las distintas partes de una misma transacción.

El primero de estos problemas -la selección adversa- surge debido a que la información que se posee privadamente puede bloquear el funcionamiento eficiente del mercado cuando el costo de proveer servicios depende de las ciertas características que solamente el comprador o solamente el vendedor conocen. Se presentan ejemplos de este tipo de problemas en el campo de los seguros. Tomemos el ejemplo de un seguro de salud que cubra maternidad: la compañía de seguros no conoce los planes individuales de los potenciales clientes, por lo que no puede discriminar a quienes harán uso efectivo de estos servicios. Pero, por otra parte, si no lo hace, terminará atrayendo precisamente a quienes tienen esos planes o ahuyentando a quienes no los tienen, dependiendo de que el precio de la prima que fijen cubra esos costos o no. Esa diferencia en la información haría que el

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

costo del seguro termine siendo superior al costo que “eficientemente” lograría limpiar el mercado. Más aún, a distintos precios aquellos que estiman el precio como superior al uso que van a hacer del servicio, retirarán su demanda, con lo que el oferente requerirá un precio tan alto que ni siquiera el usuario de mayor riesgo estará dispuesto a pagarlo, pues le convendrá en ese caso el autoseguro. Así se dice que el mercado muestra deficiencia: fracasa.

Por su parte, el riesgo moral se refiere no ya a diferencias de información previas al establecimiento del contrato sino a las que existen con posterioridad al mismo. La selección adversa es *ex ante* mientras que el riesgo moral es *ex post*. Es decir, se trata de un oportunismo postcontractual. El concepto se originó también en relación a los seguros haciendo referencia a la tendencia existente de que las personas cambien sus actitudes una vez que se encuentran aseguradas. Por ejemplo, al estar asegurado su vehículo contra todo riesgo, las personas pueden no preocuparse tanto por un manejo responsable y cuidadoso. Como muchas veces no pueden redactarse contratos que especifiquen el tipo de conducta que ha de seguirse con posterioridad al mismo, habrá una tendencia a tomar decisiones sin tener en cuenta los costos totales de las mismas, lo cual deriva en un problema similar al anterior, pues el costo del seguro tenderá, en consecuencia, a crecer.

Vinculando estos dos conceptos con la beneficencia, significa que, por ejemplo, los seguros contra desempleo, un instrumento importante para evitar situaciones de “necesidad” fracasarían siempre en el mercado debido a la “selección adversa”, es decir, terminarían atrayendo a los malos riesgos, a aquellos

que más probablemente perderían el empleo²⁸⁸. Aquellos trabajadores con menores posibilidades de perder el trabajo no tomarían el seguro, con lo que los aseguradores terminarían solamente con los malos riesgos como clientes lo cual no les convendría. Para evitar esto, continúa el argumento, los aseguradores tendrían que implementar mecanismos de selección y control que serían costosos, y una vez más el costo de los seguros se incrementaría.

En definitiva, muchos riesgos no serían asegurables por empresas privadas a un precio que sea accesible.

En los casos anteriores, la asimetría de la información se presentaba como una ventaja para el consumidor, en el sentido que éste cuenta con cierta información que el proveedor del servicio no tiene. También se ha mencionado como un fracaso del mercado el caso en el que el consumidor no posee esa información, o la posee en calidad inferior.²⁸⁹

En este caso, se sostiene que el consumidor tiene poca información sobre el resultado o la aplicación de los fondos que da como donaciones. Será costoso para el donante informarse sobre el destino de los fondos y controlar que se destinen al objetivo original, es decir, que lleguen a quienes los necesitan. Otros productos en el mercado resuelven este problema fácilmente por medio de garantías. Estas aseguran al comprador que el producto sirve para lo que dice que sirve y que presenta una cierta calidad, pero en el caso de la beneficencia quien recibe el servicio es

²⁸⁸ P. M. Jackson "A Qualified Defence", en Arthur Seldon (comp.) *Re-privatising Welfare: After the Lost Century*, IEA Readings N° 45 (Londres: The Institute of Economic Affairs, 1996).

²⁸⁹ Jerald Schiff *Charitable Giving and Government Policy: An Economic Analysis* (New York: Greenwood Press, 1990) p. 30.

otro, no el que paga, por lo que éste no puede medir la calidad del servicio, o si quisiera hacerlo sería muy costoso para él.

El “riesgo moral” vinculado a la beneficencia se presenta debido a que una vez entregado el dinero al destinatario no se sabe a ciencia cierta qué hará con los recursos si modifica su conducta.

El salto lógico

Por todas las razones antes descritas, el mercado fracasaría para garantizar la existencia de aquellos servicios y la satisfacción de ciertas necesidades de los pobres, por ende, se concluye que el estado debería encargarse. Así se sostiene que

Los beneficios [y en inglés la palabra utilizada es *entitlement* que se origina en *entitle*: tener derecho a] otorgados por el estado son definidos en el marco de un contrato estándar. La definición de los beneficios para todas las contingencias posibles sería muy compleja y costosa para los aseguradores privados. Debido a que el sector privado tiene el incentivo de satisfacer la búsqueda de ganancias tendería a minimizar los pagos a los asegurados. Habrá, por lo tanto, una tendencia más fuerte a que el asegurado reclame sobre la interpretación de la letra pequeña del contrato. Esto no sólo demorará los pagos sino que hará que ambas partes tengan costos de negociación y disputas. Los esquemas gubernamentales pueden ser más indulgentes en su interpretación del reclamo de un beneficio. Tienen poder para modificar los beneficios de acuerdo a las necesidades.²⁹⁰

²⁹⁰ P. M. Jackson, *op. cit.*, p. 7.

En esta reflexión se produce un salto lógico que debe puntualizarse. Primero se dice que el mercado fracasa -algo que en seguida cuestionaremos- pero aunque así fuera eso no brinda justificación para la intromisión estatal. Decir que algo funciona mal, o no funciona, no quiere decir que otra cosa específica funciona bien. Por otra parte, se aprovecha una falta de rigor en el lenguaje ya que la palabra “público” tiene la connotación de algo brindado por el estado (como “servicio público”) cuando en realidad los bienes “privados” también están dirigidos al “público”, a satisfacer sus necesidades. La palabra “público” en sí, nada dice respecto a las características específicas de un determinado bien. Por otra parte, una simple observación de las actividades estatales nos muestra que muchos de los considerados “bienes públicos” son producidos en el sector privado y, al mismo tiempo, muchos de los bienes o servicios producidos por el estado no cumplen con las características que se señalaran en la definición más rigurosa de ese tipo de bienes. Con lo cual nos acercamos a una definición de tipo circular o una petición de principios: los bienes públicos son los producidos por el estado mientras que los bienes que produce el estado son llamados “públicos”. En definitiva con esta forma de abordar el problema no hemos llegado a ninguna parte.

Se parte del hecho que existe gente con necesidades elementales insatisfechas, se asume que es justificado ayudarlas, se sostiene que esa ayuda tiene características de “no exclusión” y “no rivalidad” y se justifica sacar coactivamente recursos del resto de la población para destinarlos a ese propósito porque supuestamente los individuos no estarían dispuestos voluntariamente a ayudar. ¿Por qué si no quieren hacerlo en forma voluntaria ha de obligarse a que lo hagan? Es duro decirlo, pero no

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

toda la gente está dispuesta a contribuir voluntariamente con su dinero, su tiempo o su esfuerzo en ayuda de otros. ¿Estaría justificado obligarlos? ¿Pues qué otra cosa es quitarle su dinero por medio de los impuestos con ese destino? ¿Y qué otra actividad loable consideramos que los individuos deberían realizar, y en tal caso también los obligaríamos a hacerla: escuchar música, leer libros, practicar deportes, desarrollar industrias, crear nuevas tecnologías, ser amables y simpáticos? Es decir, nos resulta fácil aceptar que se apliquen impuestos a ciertas personas con el objetivo de ayudar a otras, pero seguramente nos resistiríamos a aceptar que se enviara a la fuerza pública para buscar a una determinada persona en su domicilio y llevarla a la fuerza a ayudar en un barrio carenciado. No aceptaríamos una contribución forzosa de tiempo o esfuerzo (trabajo forzado) pero sí lo hacemos si la contribución es en dinero que es, precisamente, el fruto del trabajo. Se trata de una forma solapada de usar coactivamente el trabajo de otro. También en este contexto debe tenerse muy presente lo que hemos dicho en el primer capítulo: la reasignación coactiva de recursos implica una malasignación de los mismos, consume capital y reduce salarios e ingresos en términos reales lo cual, a su turno, hará que existan *más* necesitados. Esto ocurre al tiempo en que se afectan severamente los incentivos y se refuerza el efecto negativo antes señalado. En resumen, con este proceder se lesiona el derecho y la moral y, desde la perspectiva puramente utilitaria, las consecuencias son negativas.

De más está decir, por otro lado, que se considera el “fracaso del mercado” pero se da por sentado el “éxito del estado”, es decir, no se realiza un estudio comparativo de ambos.

Consideremos desde otro ángulo a los bienes públicos²⁹¹. Como queda consignado, las características de los mismos hacen que no se pueda excluir a los que no pagan por ellos y el consumo que un individuo haga del mismo no reduce la cantidad disponible para otro. En el caso de la beneficencia, si Juan realiza una donación a un pobre, Pedro, que no ha realizado ninguna donación, también ve satisfecha su necesidad de que se ayude a los pobres, no se puede “excluir” a Pedro de ese beneficio. Pero, por el hecho de que Pedro se vea satisfecho porque el pobre haya recibido ayuda no quita nada al beneficio que Juan recibe. Ciertamente, existe una externalidad en el caso de las donaciones, como en realidad existe en casi todos los casos que podamos imaginarnos en el mercado. Por ejemplo, uno se beneficia del esfuerzo que ha hecho cierta gente para estar bien vestida (ya que es placentero verlos bien vestidos) sin tener que cargar con el costo que ello implica o a uno le satisface la cultura que han adquirido sus amigos. Si los que están bien vestidos pudieran cobrar por el beneficio que brindan a quienes los ven y los amigos pudieran cobrar por la felicidad que reporta su presencia, ¿no habría más gente bien vestida y personas educadas? Sin duda, pero si no lo hacen es porque el esfuerzo que implicaría cobrar por ello es mayor que los beneficios esperados.

²⁹¹ Para un desarrollo más específico del tema (que escapa ya a la intención de este libro) véase: Thomas Tacker “Private Charity, Public Goods and Free Riders” trabajo presentado en la Austrian Scholars Conference, Auburn University, enero de 1996; Mark Bagnoli, Shaul Ben David & Michael McKee: “Voluntary Provision of Public Goods” *Journal of Public Economics*, 47, 1992; Mark Bagnoli & Barton L. Lipman: “Private Provision of Public Goods Can Be Efficient”, *Public Choice*, 74, 1992; T. Ireland & D. Johnson *The Economics of Charity* (Blacksburg, Center for the Study of Public Choice, 1970).

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

En estos ejemplos, en el estado actual del avance tecnológico no hay forma de excluir a los que no pagan y por lo tanto no hay por qué preocuparse por ello. Pero por otra parte, lo que es “bien vestida” para unos puede ser “mal vestida” para otros, esto es, el carácter positivo o negativo de una externalidad es subjetivo y variará entre los distintos individuos: lo que puede ser un “bien público” para unos puede también ser un “mal público” para los demás. Por esa razón, si implementamos políticas gubernamentales para llevar al mercado un supuesto “óptimo” que debería haberse alcanzado (en este caso el mayor número de personas bien vestidas), nunca podemos saber si lo que hemos incrementado son los beneficios o las pérdidas ya que para algunos esto será positivo mientras que para otros no.

Por último, debemos tener en cuenta que, en general, la externalidad positiva que producen las mujeres atractivas no se desean internalizar por parte de éstas.

Es decir, la teoría del fracaso del mercado debido a la existencia de bienes públicos sostiene que como Juan no puede excluir a Pedro de beneficiarse por su propia donación, esto incentivará a Pedro a ser un *free-rider* de la donación de Juan, y, por tanto, no realizará la suya. Resultado: habrá menos donaciones. Sin embargo, es necesario considerar cuál es el bien o servicio que tratamos en este caso ya que parece haber más de uno. Uno es el que tendría las características de *bien público*, el mencionado hasta aquí por lo que Pedro sería *free-rider* de la donación de Juan ya que la necesidad de un pobre es cubierta. Pero hay otro valor más, que es claramente de carácter privado: es el placer que obtiene Juan de saber que está ayudando a otros. Esto no estaría al alcance de Pedro, es más, eventualmente Pedro sentiría vergüenza de ser un *free-rider* y podría tener una sanción “moral” por parte de Juan y otros miembros de la comunidad.

Lo mismo puede decirse de la satisfacción obtenida por actuar de acuerdo a ciertos principios religiosos, o de la que se obtenga por recibir la aprobación de otros. La evolución de normas culturales y éticas son un claro freno a las oportunidades de ser *free-riders*.

También debería preguntarse cuando se sostiene que por el carácter de bien público y el consiguiente *free-rider* las donaciones serían menores y menos eficientes ¿menores a qué y menos eficientes respecto de qué? Según la economía neoclásica, lo sería en comparación con un óptimo (denominado de Pareto) definido como aquella situación en la que se puede mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de los demás. Ahora bien, sucede que este estándar de definición de un óptimo sólo puede ser aplicado a la situación en la que todas las transacciones se realizan en forma voluntaria²⁹², ya que si alguna no lo es, no podríamos afirmar que aquél que fuera coaccionado está en una situación mejor o igual, pues de ser así lo habría hecho voluntariamente. En nuestro caso, Juan decide donar, Pedro se abstiene. ¿Qué política gubernamental podría mejorar esta situación en términos del óptimo de Pareto? Ya que tanto si tomamos más recursos de Juan como si los tomamos de Pedro para dárselos al pobre no podremos decir que ninguno de ellos estaría igual o mejor pues de ser así hubieran realizado la acción por sí mismos. Como no podemos penetrar en la mente de ninguno de ellos y conocer su escala de valores en ese instante, debemos fijarnos en lo que hacen y esto, por definición es un óptimo para ellos en relación a esa escala individual. Alterarla

²⁹² Vid. Murray N. Rothbard "Hacia una reconstrucción de la utilidad y de la economía del bienestar", *Libertas* N° 6, mayo de 1987.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

nos aleja de todo óptimo y por lo tanto de la supuesta “eficiencia” tan buscada²⁹³.

En definitiva, como no sabemos realmente cuál es ese óptimo ya que los individuos tienen preferencias diversas, solamente podemos decir que, para ellos, es un óptimo lo que efectivamente donan. De otra forma, quien quisiera cambiar esa asignación lo único que estaría haciendo es imponer sus propias preferencias sobre los demás. Podemos estar de acuerdo en que sería beneficioso que donaran más, pero si es eso lo que ellos realmente valoran lo harían, o buscarían los mecanismos apropiados para evitar la existencia de *free-riders*. Por lo tanto, la “poca” o “muchas” cantidad de donaciones es un tema ajeno a la economía y que se vincula con los valores éticos y culturales de los individuos. Si son éstos los que no compartimos, somos libres de intentar cambiarlos pero no podemos imponerlos a la fuerza ya que un valor moral solamente puede ser tal cuando es libremente elegido.

Y esto es precisamente lo que la gente hace: trata de convencer a otros para que voluntariamente brinden sus aportes en beneficio de los que necesitan ayuda.

Por otra parte, quienes sostienen que por la existencia de *free riders* no se revelarían las verdaderas preferencias de los individuos (ya que estarían inclinados a sub-representarlas) deberían demostrar cómo es que el estado podría afrontar este problema, esto es, cómo haría para conocer esas verdaderas preferencias que no son reveladas.

Consideremos ahora el problema de la “asimetría de la información”. Es conveniente aclarar en este sentido que no sólo

²⁹³ Véase la definición de eficiencia de J. M. Buchanan (*ut supra*, cap. V, p. 226).

esa asimetría de información existe en todo tipo de transacción, sino que además es un requisito para que las mismas se realicen. Precisamente, los intercambios tienen lugar cuando dos individuos encuentran atractivo especializarse en determinada producción y obtener la producción de otros a través del cambio.

El referido problema es ciertamente uno que enfrentan las compañías de seguro, las cuales han desarrollado numerosos mecanismos que le permitan reducirlo, tratando de ofrecer precios diferentes para los distintos riesgos. Como Jackson²⁹⁴ dice, estos controles tienen sus costos: verificar el estado de salud de un individuo, su historia laboral o como conductor de vehículos. Esos costos no desaparecen con la provisión estatal de estos servicios, simplemente el estado es más “indulgente”, lo cual tiene dos claros efectos. Por un lado, esos costos son claramente superiores, algo que ya ha sido probado en numerosas oportunidades. Por otro lado, no son cubiertos por los beneficiarios del servicio sino por otros a través de los impuestos.

Asimismo, existen mecanismos de auto-selección que las empresas utilizan a menudo, tales como las franquicias existentes en los seguros, las cuales no solamente tienen un objetivo de cubrir parte del costo de un seguro sino de enviar una señal clara para evitar el “riesgo moral” que se presenta cuando un individuo por estar asegurado adopta conductas más riesgosas.

El ejemplo citado en muchos libros de texto para ilustrar el problema de la selección adversa es el de los planes de seguro de salud que cubren embarazos y partos. Como la intención de tener hijos es una información que sólo los potenciales asegurados tienen, es decir es una característica inobservable del asegurado, solamente los que piensan hacerlo contratarían tal

²⁹⁴ *Op. cit.*

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

seguro, con lo que en última instancia los aseguradores deberían cobrarles la totalidad del servicio, y eso haría que a nadie le convendría pagar a una aseguradora lo que de todas formas deberán pagar a un servicio médico: el seguro en estas circunstancias no existiría. Sin embargo, vemos que existe. ¿Por qué? En primer lugar, esa no es una característica tan inobservable: cuando una empresa de seguros privados de salud afilia a un matrimonio joven es altamente probable que hagan uso de ese servicio. Las empresas, para obviar este problema, acuden no al seguro individual sino al seguro grupal, el cual funciona en dos sentidos. Por un lado, la cobertura es de carácter general, por lo que el asegurado posiblemente hará uso del servicio de maternidad pero tal vez no haga uso de otros que no obstante está pagando. Por otro lado, se encuentra en un mismo programa con otros asegurados que harán uso de otros servicios, o tal vez no. Para la compañía aseguradora el promedio de los gastos debe ser cubierto por la cuota que el asegurado paga.

En definitiva, cuando un problema de selección adversa dificulta el funcionamiento de un mercado de seguros individuales el mercado resuelve el problema a través de grupos de asegurados.²⁹⁵

Por último, en cuanto se refiere a la asimetría de información entre el donante y el que recibe la donación en relación al destino que se le da a los fondos, se trata de lo que se denomina “oportunismo postcontractual” del cual surge el “riesgo moral”. Cuando el donante no puede monitorear la calidad de los bienes y servicios que recibe, en este caso el uso que se le da a los fondos que donara, existiría una tendencia por parte de ciertos pro-

²⁹⁵ Paul Milgrom & John Roberts *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992).

veedores de esos servicios, en este caso quienes manejan las donaciones, a brindar servicios de menor calidad o ejercer poco esfuerzo o cuidado en ello.

Quienes reciben donaciones han desarrollado numerosos mecanismos para asegurar esto a los donantes. Empezando por el carácter “sin fines de lucro” de estas asociaciones, el cual precisamente indica que no se busca otro objetivo que no sea el de realizar un servicio como el propuesto, esto es, el objetivo es servir a los demás, no retribuir a un determinado capital. Estas instituciones se encargan, además, de informar muy claramente a sus donantes acerca de las actividades que realizan. Los donantes, por su parte, participan a veces como voluntarios en esas instituciones lo que les permite tener acceso a la mencionada información²⁹⁶, o pueden tomar en cuenta otras características como indicadores de la calidad: el tamaño o la antigüedad de la organización. También pueden los donantes restringir el uso de su donación a ciertos propósitos específicos. En términos más generales, se utilizan normalmente dos mecanismos para resolver los problemas que presenta el “riesgo moral”: uno de ellos es el monitoreo o control, y el segundo es la utilización de incentivos apropiados para relacionar las remuneraciones recibidas con la realización de las actividades deseadas.

Veamos ahora otros ejemplos relacionados con los “fracasos del mercado” antes mencionados. El primero de ellos hace referencia al carácter de bien público de la lucha contra la peste amarilla. Siendo que la lucha contra una peste implica un esfuerzo de acción grupal o colectiva, cumple con los requisitos analizados por Samuelson para definir a un bien público: cualquier campaña que se realice para erradicar el mal y tenga éxito

²⁹⁶ P. M. Jackson, *op. cit.* p. 31.

termina erradicándolo para todos sin poder excluir a quienes hayan pagado o no (regla de la no-exclusión) y también es cierto que el beneficio que un individuo obtiene de la erradicación de la peste no quita nada al beneficio que otro obtenga (regla de consumo no competitivo). Según estos criterios, la lucha contra una peste es un bien público, todos estarían tentados a ser *free-riders* y no contribuir a la misma especulando con que otros lo harían y ellos se beneficiarían de todos modos. Por lo tanto, el mercado (es decir, las acciones voluntarias de los individuos) no sería capaz de proveer este servicio. El estado debería hacerlo forzando las colaboraciones coactivas en beneficio de todos.

Las consideraciones que a continuación dejamos anotadas muestran claramente no sólo la provisión privada y voluntaria de la lucha contra la peste amarilla en la ciudad de Buenos Aires, sino también el abandono total por parte del estado de este gravísimo problema. ¿Cómo explica esto la teoría del fracaso del mercado?

La “salud pública”: un ejemplo de “bien público” provisto privadamente

No sólo ha cumplido la iniciativa privada un papel destacado en el ámbito de la beneficencia al prójimo, sino que lo ha hecho también en ámbitos tales como el así llamado de la “salud pública”. En verdad, la salud es siempre individual y *privada*, pero suele englobarse bajo este concepto a aquellos fenómenos generales que afectan a toda una comunidad. En tal caso, suele sostenerse, sería imposible la provisión de servicios en forma voluntaria dado que se generalizaría la existencia de lo que en

economía se ha dado en llamar *free-riders*, es decir, cada individuo tendría el incentivo a tratar de obtener el servicio sin asumir su respectivo costo y como consecuencia de ello el servicio nunca llegaría al mercado. Pues una experiencia claramente opuesta a esto es lo que muestra el caso de la peste de fiebre amarilla en la ciudad de Buenos Aires como hemos hecho alusión en el capítulo segundo.

Uno de los casos más dramáticos y recordados es el de la epidemia de fiebre amarilla que azotó a Buenos Aires desde enero a junio de 1871. Un resumen de sus consecuencias:

De unos 190.000 habitantes murieron 14.000, se colmaron todos los hospitales, se habilitaron lazaretos provisorios, se despobló la ciudad, emigró el gobierno nacional, se decretó feriado en todos los ministerios y oficinas públicas, cerraron los bancos, las escuelas, las iglesias, los comercios. Las calles quedaron desiertas, huérfanas de gente y de vehículos. En una ciudad donde el índice normal de fallecimientos diarios no llegaba a veinte, hubo momentos en que murieron más de 500 personas por día, y de acuerdo al doctor José Penna -que hace autoridad en la materia- los dos tercios de la población habrían sufrido la enfermedad, en una u otra forma.

En el tres de abril era tan formidable el descalabro, que la capital argentina presentaba el aspecto de una ciudad semi-abandonada en la que sólo quedaban 60.000 personas, es decir menos del tercio de la población normal, cifra que algunos rebajan aún más, a 45.000. Para terminar, aquélla fue la única ocasión en que las autoridades aconsejaron oficialmente el éxodo: pasajes gratis, casillas de emergencia y vagones de ferrocarril como viviendas provisorias en San Martín, Merlo, Moreno. Nunca, ni antes ni después en los cuatro siglos de historia porteña, se recurrió a este ex-

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

tremo heroico: abandonar Buenos Aires, convertida en un escenario de terror sólo habitado por enfermos, imposibilitados y unos pocos valientes que se quedaron para ayudar a sus semejantes.²⁹⁷

En esa oportunidad, los ciudadanos tomaron la tarea de luchar contra el flagelo con sus propias manos. Podrá decirse que no existía en ese entonces una estructura de “salud pública” como la que se montó después (aunque el Consejo de Higiene Pública existía desde 1852), pero lo cierto es que nadie estaba preparado para una cosa semejante (recién en 1881 el cubano Carlos Finlay presentó la teoría de que la enfermedad era transmitida por un mosquito y en 1900 una comisión norteamericana comprobó la veracidad de esto), y la iniciativa individual de los ciudadanos creó una organización que fue muy útil, pero que no se perpetuó luego cuando el peligro había dejado de existir. Comenta Scenna en otra obra²⁹⁸:

Aquel 10 de marzo, en casa de Carriego se decidió convocar al pueblo en la plaza de la Victoria, escaparate nacional, escenario obligado de todas las horas de emergencia argentinas, y proceder allí al nombramiento de una Comisión Popular de Salud Pública que tomara en sus manos la guerra contra el flagelo que asolaba Buenos Aires. Se cambiaron ideas, se adelantaron nombres y finalmente se confeccionó una lista con carácter de Comisión Provisoria. La misma fue conformada y aprobada en el mitín popular.

²⁹⁷ Miguel Angel Scenna “Diario de la Gran Epidemia: fiebre amarilla en Buenos Aires”, *Todo es Historial*, N° 8, Buenos Aires, diciembre de 1967, p. 10.

²⁹⁸ Miguel Angel Scenna *Cuando murió Buenos Aires: 1871* (Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1974) p. 233.

Estaba compuesta por: A. Muñiz, J. C. Gómez, Manuel Bilbao, Francisco Uzal, H. Varela, E. Carriego, Carlos A. Paz, M. Billinghamurst, F. López Torres, E. Onrubia, M. G. Argerich, B. Cittadini, Antonio Gigli, L. Walls, E. Ebelot, B. de Irigoyen, C. Guido Spano, L. V. Mansilla, B. Mitre y Vedia, A. Ramella, J. C. Paz, E. Armstrong, G. Nessler, A. d'Amonte, J. M. Entilo, J. M. Lagos, J. Roque Pérez, M. Behety, A. del Valle, A. Korn, D. César y M. Mulhalli.

Comenta Scenna²⁹⁹: “El mismo día en que se constituyó la Comisión Popular, el gobernador Castro emitió una proclama para dar la bienvenida al organismo voluntario, pero de paso recordaba al pueblo que ya existían instituciones oficiales que trabajaban con celo y dedicación en la lucha contra el mal, así como que el gobierno provincial estaba seriamente empeñado en superar el difícil trance. Era levantar la guardia ante la extraña y espontánea Comisión Popular [...]”.

La Comisión Popular desarrolló sus actividades con el aporte voluntario de los ciudadanos. Veamos su primer manifiesto, citado por Scenna:

¡Habitantes de Buenos Aires! La Comisión de Salubridad os pide vuestro óbolo para llevar a cabo nuestra obra de caridad. Dádnoslo, y pronto, porque el tiempo urge y cada hora que pasa nos arrebatara algunos hermanos que la caridad bien dirigida habría podido salvar. Que todos contribuyan con su poco y tendremos mucho. No hace menos el pobre que da un peso, que el rico que da millares, y ambos tienen derecho a la gratitud de los que reciben el beneficio.

²⁹⁹ Miguel Angel Scenna, *op. cit.*, p. 239.

EN DEFENSA DE LOS MAS NECESITADOS

Si el primer problema que debió encarar la Comisión Popular fue el de la asistencia médica, el segundo -no menos urgente- fue recaudar fondos para solventar los crecientes gastos en medicamentos y elementos de asistencia, cuya demanda rebalsaba la capacidad económica de la Comisión. Se inició entonces una amplia colecta, se recurrió especialmente al bolsillo de los pudientes. Las redacciones de los diarios se convirtieron en receptorías, aparte de la acción directa de los miembros de la Comisión Popular y los aportes que llegaban espontáneamente. El primero de ellos, el primer óbolo depositado en ayuda de los enfermos indigentes, fue el de los franciscanos. El 16 de marzo, tres días después de constituir la Comisión Popular, se recibió una nota de los frailes que adjuntaba la suma de \$ 5.000 y ponía a disposición de la flamante entidad lo producido por la alcancía San Roque por el tiempo que durara la epidemia.

En general la colecta fue bien recibida y el dinero entró en las arcas de la Comisión a simple pedido. Entre los suscriptores se contaron el gobierno nacional y el provincial, con \$ 200.000 cada uno. Los bancos, las grandes empresas, el comercio mayorista también entregaron donaciones, se llegó a recaudar en total la elevada suma de \$ 3.700.000 que fue la base principal de acción de la Comisión Popular. Los particulares, ricos y pobres, también dieron su parte. (p. 273)

El 15 de mayo terminó el asueto de los empleados nacionales y provinciales, con lo cual la animación de los tiempos normales se retomó sensiblemente. Desde fines de abril mucha gente había regresado a la ciudad para volver a habitar sus hogares. Los trenes comenzaban a circular normalmente, los tranvías traqueteaban de nuevo por las calles, los coches particulares rodaban otra vez de nuevo

por el empedrado, el bullicio, el viejo bullicio de Buenos Aires, volvía por sus fueros. Eran muchos los muertos, pocas las familias sin luto, pero cuando el luto se extiende a casi 200.000 personas, la solidaridad del dolor diluye su fuerza. Además, tras los espantosos meses pasados había ansias de vivir, de respirar, de volver a las rutinas de siempre, al abrigo tranquilo y seguro de la vida diaria. Y ese espanto vivido generó a su vez una inagotable sed de olvido. El 11 de mayo la Comisión Popular decidió convocar a asamblea general en la que se propondría su propia disolución. (p. 413)

Así concluyó su efímera existencia la más extraña, la más peculiar de las comisiones populares que jamás vieran los anales de Buenos Aires. Durante más de dos meses peleó sin tregua por organizar una defensa, por auxiliar a los enfermos, por aliviar el alud de penurias que cayó sobre la ciudad. Supo galvanizar voluntades cuando el desaliento y la desorientación amenazaban con desembocar en el caos.

Hizo de todo y estuvo en todo. No todo lo hizo bien, pero el balance final es favorable. Fue un dique contra el pánico más que contra la fiebre amarilla. Llevó a muchos desesperados el convencimiento de que la solidaridad no es una entelequia y que en medio de la estampida había un grupo de hombres cabales que se quedaban, sin ninguna obligación y con el simple propósito de ayudar al prójimo. Allí reside su mayor mérito.³⁰⁰

Asimetría de información, “fracaso” del mercado y seguro contra el desempleo: una experiencia argentina

³⁰⁰ Miguel Angel Scenna, *op. cit.*, p. 414.

El *fracaso del estado* por motivo de asimetría de información haría que un seguro por desempleo fuera contratado solamente por aquellos que esperan quedar sin empleo en el futuro. Como sólo ellos tienen esa información, que la compañía aseguradora no tiene, ésta se verá obligada a cargar elevadas primas, con lo cual nuevamente sólo los que piensen obtener algo más que ello buscarán asegurarse, y así sucesivamente hasta que el precio sea tan alto que no pueda efectivamente venderse en el mercado. Esto es lo que dice esta teoría. Entonces: ¿qué explica la existencia de estos seguros en la Argentina?

Lo cierto es que el mercado era capaz de ofrecer este servicio, y en nuestro país lo hacía con mucho éxito: “Llamamos seguro obrero a aquella forma de seguro que establecen los trabajadores en sus sindicatos o asociaciones de mutualidad y que es independiente de toda acción oficial, patronal o filantrópica. Hay tres clases de instituciones que pueden establecerlo: los sindicatos, llamados también gremios o sociedades de resistencia, las asociaciones de socorros mutuos profesionales y las asociaciones de socorros mutuos no profesionales. Existen asociaciones aisladas cuyas cajas locales en caso de crisis no pueden ayudar suficientemente [...]. Esto lo remedian en parte las federaciones que son la reunión dentro de un país, provincia o comarca, de las asociaciones de obreros que ejercen la misma profesión. Los socorros que prestan las cajas obreras no consisten solamente en indemnizaciones por falta de trabajo; suministran también socorros de viaje a los que van en busca de colocación de un punto a otro y a los que tienen que trasladarse a un sitio distante para ocupar el empleo conseguido”.

“Según hace constar Vallez, el seguro-paro ha empezado en la tipografía. Lo mismo se comprueba entre nosotros: la Tipográfica Bonaerense es la primera asociación argentina que ha

establecido dicho seguro. Después de la tipografía el seguro se ha establecido según Vallez en los oficios de lujo; luego en los oficios secundarios, guanteros, cigarreros, etcétera, y después de un período de estacionamiento se ha extendido rápidamente entre los joyeros, carroceros y todas las especialidades del hierro y de los metales.³⁰¹

Es decir, la respuesta a la pregunta formulada al principio es que los obreros se organizaban a sí mismos para cubrirse ante un riesgo como el de la pérdida del empleo. El problema de la asimetría de la información era resuelto a través del conocimiento que tenían entre sí, actuando el grupo también como mecanismo de control de quienes quisieran abusar del mismo.

Ambos ejemplos tratan de mostrar que, pese a las conclusiones a las que nos lleva la teoría del fracaso del mercado, las acciones voluntarias sí permiten contar con la provisión de bienes públicos en forma voluntaria. Si la justificación de la participación estatal en este tipo de actividades es la inexistencia de las mismas en el sector privado, o su escasa provisión, pues parece que habrá que buscar otro tipo de justificaciones.

³⁰¹ Alejandro Ruza, "El seguro obrero", *Boletín del Departamento del Trabajo* N° 22, *Departamento Nacional del Trabajo*, Buenos Aires, 1907, p. 271.

SINTESIS DEL CAPITULO NOVENO

Existen argumentos sofisticados en sustento de las actividades estatales de redistribución basados en la llamada “teoría del fracaso del mercado”. En resumen, esta teoría sostiene que el mercado es incapaz de brindar “beneficencia”.

Las decisiones de ayudar a otros serían diferentes a las decisiones que usualmente los individuos toman: el objetivo financiado por una donación beneficia a más personas de las que se ha intentado beneficiar. Es decir, se considera a la beneficencia como un “bien público”.

Los individuos desean este tipo de bienes pero estarán tentados a transfigurar la verdadera demanda de los mismos. En términos de Samuelson, pretenderán ser “free-riders”. Como todos actuarían de la misma forma, o un número suficiente de ellos, el bien nunca llegaría a ser producido en el mercado, pese a que los individuos realmente lo valoran.

Por ello el gobierno, con su poder de coacción, debe ser quien provea esos bienes de naturaleza colectiva. Otros “fracasos” encontrados al mercado son la selección adversa y el riesgo moral.

Pero no se explica por qué el mercado fracasa y el estado no tendría tal suerte. Además, las donaciones no tienen características totales de “bienes públicos” y una buena parte de su servicio corresponde a un “bien privado” como lo es la satisfacción de saber que se ayuda a los demás.

Que la ayuda hacia los demás no “fracasa” en el mercado lo muestran dos ejemplos: la lucha voluntaria contra la peste de fiebre amarilla en Buenos Aires en el año 1871 y la existencia de seguros privados contra el desempleo.