

Acción social voluntaria: Una propuesta basada en nuestra propia historia*

Por Martín Krause

Introducción

No hace falta detallar aquí la gravedad de la situación social en la Argentina: varios años de recesión económica y, más aun, de elevadas tasas de desempleo que se agudizan estos días en que la actividad económica cae en picada.

El estado argentino no está en condiciones de hacer frente a tal circunstancia, al menos no lo está para enfrentarla sólo, por dos razones: falta de recursos y falta de credibilidad.

El presente trabajo trata de presentar una alternativa basada en la participación del sector privado en tareas de acción social. No obstante, antes de ingresar al análisis de la misma se ha creído necesario un cierto grado de análisis histórico sobre la participación del sector privado en la acción social por dos razones:

1. para dar a conocer una historia que permanece en gran parte olvidada, y
2. para debilitar el prejuicio de quienes temen o sospechan de la acción privada en este campo

De hecho, durante tres cuartas partes de la historia de nuestro país, la acción social estuvo en manos de actores privados. En términos actuales de la administración gerencial, se la había "tercerizado" en individuos e instituciones del sector privado. Por lo que las propuestas que en este trabajo se desarrollan no son ideas extrañas a las circunstancias y la historia de este país, sino que significan retomar una larga tradición que fuera abandonada hace unos 50 años.

Sirve también para aprender de los errores, ya que la acción social del sector privado fue duramente castigada y menospreciada cuando hoy vemos que se la necesita más que nunca.

Este trabajo, entonces, presenta una alternativa de política pública con respecto a la participación del sector privado en la acción social a largo plazo, y una propuesta de emergencia para atender el corto plazo en forma inmediata aunque, por supuesto, no presenta los detalles de implementación que deberían formar parte de una tarea posterior a la presente.

La asistencia social en la Argentina [:ref 1:]

Tiene un origen claramente ligado a las instituciones religiosas. La Hermandad de la Santa

* Publicado en *La Ilustración Liberal*, Nº 13-14 (diciembre 2002), <http://www.lailustracionliberal.com/>. El **Instituto Acton Argentina** lo reproduce con la debida autorización.

Caridad fue fundada en 1727, formada por notables y religiosos que dependían del obispado y administraban el Hospital de Mujeres, la Casa de Huérfanas y la Casa de Niños Expósitos. También muy activa en este campo era la Orden de los Betlehemitas. En el ámbito de la asociación voluntaria encontramos a las cofradías, gremios, hermandades y montepíos.

Los primeros gobierno patrios tuvieron la clara intención de quitar de manos de la Iglesia este tipo de tareas, un intento que comienza en 1815 y se completa cuando Rivadavia, siendo primer ministro de Martín Rodríguez, promueve la Ley de Reforma del Clero y se confisca a los Betlehemitas.

Pero esos bienes no pasan el estado. En 1823 crea una institución que tendría a su cargo la acción social en el país por más de cien años: la Sociedad de Beneficencia. Trece damas de la sociedad porteña asumieron su dirección, administrando los establecimientos antes mencionados con fondos provenientes del estado. No obstante, sus integrantes eran voluntarias.

Esta Sociedad muestra una muy rica historia en materia de acción social, la cual se multiplica a partir de 1853 y, en particular, cuando el país alcanza elevadas tasas de crecimiento económico. A punto tal de que a comienzos del siglo XX los aportes privados a la misma igualan a los del estado, sin contar los numerosos legados y aportes en especie que provenían voluntariamente de individuos y asociaciones privadas. Como anécdota adecuada para el momento cabe señalar personajes como Leandro N. Alem, Lucio V. López, Miguel Juárez Celman e Hipólito Irigoyen, entre otros, donaban sus dietas y sueldos a esta institución.

La Sociedad no fue la única, la prosperidad creaba oportunidades de trabajo que supieron aprovechar los inmigrantes, y también generaba recursos para la beneficencia privada. Florecían entonces instituciones como la Sociedad Conferencias de San Vicente de Paul.

Más impresionante aún fue toda la actividad relacionada con la ayuda mutua. Según Emilio Coni [ref 2:] el censo de 1914 demostraba la existencia de 1202 sociedades de socorros mutuos siendo las más numerosas las italianas y españolas.

Otro hito de la historia social argentina fue la creación de hospitales por parte de cada comunidad inmigratoria, todos ellos con aportes voluntarios de sus miembros: Hospital Italiano en Buenos Aires y en La Plata, Español, Francés, Alemán, Inglés.

El cambio de modelo

La política de acción social estatal se limitaba a los subsidios otorgados por el gobierno nacional, los provinciales y municipales a las instituciones de beneficencia. En el Presupuesto de la Nación figuraba un anexo denominado "de asistencia social". En numerosas oportunidades se cuestionó la forma, los montos y la falta de control técnico estatal, por lo que éste fue creciendo con el transcurso del tiempo.

En 1937 se crea el Registro de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En 1941 se crea la Dirección Nacional de Subsidios. Pero fue a partir de mitad de esa década cuando se producen los cambios más importantes: la Dirección de Asistencia

Social y la Sociedad de Beneficencia pasan a la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se nacionalizan los hospitales y se crea la Fundación de Ayuda Social, luego conocida como Fundación Eva Perón. Su fundadora tenía claro desprecio por la asistencia social privada:

"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. En esto se diferencia mi obra de la que realizaron las decadentes sociedades de las 'damas de beneficencia'."

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. Incluso hubo persecuciones y campañas de desprestigio. Las obras sociales sindicales obtuvieron un monopolio que debilitó y extinguió a muchas de las mencionadas antes.

El estado

Con la llamada Revolución Libertadora, los bienes de la Fundación Eva Perón pasan definitivamente al estado quien toma entonces directamente a su cargo la tarea de la acción social.

Entre otras problemas, en forma recurrente se observa la politización de los programas, que va desde los famosos repartos de juguetes, hasta el reparto político que sufrieran las cajas del PAN donde las provincias que más recibían eran las gobernadas por partidos opositores al gobierno nacional.

En términos generales, además, un estudio de FIEL[:ref 3:] muestra que, en relación al gasto social en su conjunto, el 38% de los recursos eran aprovechados por individuos correspondientes a los niveles más altos de ingresos (de los deciles 7 a 10 en la escala).

Un ejemplo de emergencia

Esta síntesis, que no puede ser más que breve, tiene el objetivo de señalar que los errores del pasado no deben repetirse y que existen buenos ejemplos de los que vale la pena aprender.

En relación a la emergencia de corto plazo el más extraordinario ejemplo que la historia argentina presenta se relaciona con la ocasionada por la peste de la fiebre amarilla en 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".[:ref 4:]

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.

Luego de una reunión en la Plaza de Mayo se creó una Comisión Popular, la cual recolectó fondos privados (la Iglesia, los diarios, empresas, individuos), reclutó médicos voluntarios liderados por M. Argerich (varios de los cuales, además, fueron víctimas de la peste), llegó a recaudar la elevada suma de 3,7 millones de pesos y luego de haber cumplido su heroica tarea llamó a una Asamblea donde propuso su propia disolución.

Comenta Scenna:

"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."[:ref 5:]

El espíritu de 1871: Propuesta de corto plazo

La emergencia social de nuestros días demanda un regreso al espíritu de aquellos argentinos que enfrentaron la fiebre amarilla. El desarrollo de los marcos jurídicos permite ahora proponer un mecanismo similar al de entonces, sólo que adaptado a las presentes circunstancias.

En este sentido, y teniendo en cuenta que se ha desarrollado ya el denominado Plan de Jefes de Hogar, el cual se financia con el aporte compulsivo proveniente de la recaudación obtenida de las retenciones a las exportaciones y el impuestos a las transferencias financieras se propone un camino que lleve gradualmente a la experiencia comentada de la Comisión Popular de 1871. Esto es, la creación de un fideicomiso con aportes voluntarios deducibles del pago de dichos

impuestos, cuyo objetivo fuera acudir en ayuda de la gran cantidad de argentinos que no cubren hoy elementales necesidades básicas.

Es decir, en la actualidad, algunos argentinos pagan esos impuestos, los que son destinados al mencionado plan. Esta propuesta no modifica en principio tal estado de cosas ya que simplemente permite al contribuyente convertir el pago obligatorio del impuesto en un aporte voluntario deducible de impuestos. Si bien la situación en forma inmediata no sufriría ningún cambio para el contribuyente, lo interesante de esto es que si proyectamos hacia el futuro una mejora de la situación económica y fiscal del país, la misma debería traer consigo una reducción y eliminación de los mencionados impuestos, pero la deducción impositiva continuaría vigente, dando paso entonces a la segunda etapa de esta propuesta que es presentada como "propuesta de largo plazo"

La figura legal del fideicomiso que aquí se propone ha sido reglamentada por la Ley N° 24.441, promulgada el 9 de Enero de 1995. Su artículo 1^a señala:

"Habrà fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario".

Como vemos, esta figura legal permite acomodar una iniciativa de este tipo, donde cada figura tendría el siguiente papel:

1. el fiduciante serían todos aquellos que realizaran los aportes voluntarios para lo cual habrá que determinar cómo se hace efectiva su representación.
2. el fiduciario podría ser un Consejo formado por:
 - a. Donantes (50% de los votos)
 - b. Federación Argentina de Municipios (49% de los votos)
 - c. Caritas y otras entidades benefactoras, PNUD - Argentina (1% de los votos)
3. Los beneficiarios serían aquellas familias relevadas por los gobiernos municipales que cumplieran con los requisitos para recibir los beneficios que el fondo fiduciario estaría entregando.

El artículo 4° de la mencionada ley establece que el contrato deberá estipular el plazo a que se sujeta el dominio fiduciario, el que no puede ser mayor a 30 años, aunque en este caso se propone un máximo de dos años.

En cuanto a los bienes fideicomitados, existen tres posibilidades:

1. Que los mismos sean distribuidos directamente por medio de los programas a determinar hasta su agotamiento.
2. Que sean invertidos por el fiduciario y se asigne a los programas la renta obtenida por la inversión
3. Cualquier combinación de las dos anteriores.

Se propone que la dirección ejecutiva de los programas quede a cargo de Caritas y otras entidades benefactoras con el apoyo técnico del PNUD. El relevamiento de los beneficiarios será realizado por los municipios y auditados por Cáritas / PNUD y auditores como se menciona más abajo.

Sobre el tipo de beneficios

En cuanto a la forma de distribución de los beneficios existe un creciente interés en todo el mundo por los mecanismos del tipo de los denominados "vouchers". Esto significa la entrega a los beneficiarios de "vales" que pueden ser aplicados a la compra de determinado tipo de bienes y/o servicios.

A favor / en contra: Los argumentos a favor de este tipo de programa se centran en el clásico concepto de la provisión privada en competencia, la "mano invisible" de Adam Smith, donde los proveedores, motivados para atraer los vales de quienes los poseen, compiten para ofrecer los bienes o servicios que éstos demanden.[ref 6:] Los clientes, en este caso los beneficiarios, pueden ejercer su poder de elección, algo que no poseen cuando se trata de la provisión monopólica gubernamental.

Los argumentos en contra son compartidos también por la provisión estatal y se refieren a los incentivos que estos programas generan en relación al trabajo, al ahorro y la formación familiar, lo que suele llamarse "dependencia" de los beneficios. Por supuesto que estamos hablando ahora de una emergencia pero estos puntos no deben ser olvidados pues las experiencias internacionales muestran consecuencias no deseadas tales como la desintegración de las familias (abandono de los padres y número creciente de madres cabeza de familia con niños) y la incapacidad de integrarse a un mundo laboral que se renueva rápidamente (por supuesto cuando este "mundo" vuelva a existir en este país).

Dinero efectivo: La teoría económica afirma que un "voucher" de calidad superior es aquél que más se acerca a la equivalencia del efectivo. Es decir, aquél que más permite al beneficiario adquirir los bienes y servicios que hubiera adquirido en caso de tener dinero en efectivo en su poder. ¿Porqué no efectivo, entonces? Las causas que mencionan Bradford y Shaviro (p. 1) son ya conocidas: algún grado de externalidad pero, sobre todo, paternalismo: el que maneja el programa cree que el receptor no estaría destinando ese poder de compra a bienes y servicios que él estima serían los que el beneficiario necesita.

En este caso, no obstante, además del carácter cuestionable del paternalismo para determinar las verdaderas necesidades del beneficiario, lo cierto es que la variedad de las mismas es tal que nadie mejor que el mismo beneficiario para determinarlas. Por lo que se propone que:

- Los beneficios sean otorgados en dinero
- Estén vinculados a una contraprestación en trabajo, servicio comunitario o, más interesante aún, al inicio de un emprendimiento.

TMR: Otro factor a considerar es la "tasa marginal de reembolso". Esto es, siempre es necesario establecer un límite para la recepción del beneficio, pero eso puede dar como resultado

situaciones como que una familia reciba 100 y otra por tener un ingreso levemente superior esté por encima del límite y reciba 0. Una escala declinante podría evitar tal circunstancia. Evitaría además que algún miembro de la familia beneficiada pudiera considerar que no le conviene obtener un trabajo ya que lo llevaría a la pérdida del beneficio: es necesario mantener ese incentivo muy abierto.

Requisitos: los programas de vouchers suelen demandar el cumplimiento de ciertos requisitos para ser beneficiario de los mismos. Estos pueden clasificarse en términos generales como:

1. test de ingresos (el nivel de ingresos que pueda generar la familia)
2. test de activos (los activos que posea: vivienda, etc.)

El programa de Food Stamps en el estado de Illinois, por ejemplo, evalúa lo siguiente:

- ingresos de la familia
- gastos (por ejemplo, alquiler, servicios públicos, presencia de menores o ancianos)
- número de personas viviendo y comiendo juntas
- activos líquidos como dinero en cuentas bancarias

Además de esto, un requisito de gran importancia, el cual se ha convertido en uno *sine qua non* desde la aprobación de la Ley de Reconciliación entre la Responsabilidad Personal y la Oportunidad Laboral (PRWORA) de 1996 es que la ayuda viene acompañada por la obligación de desempeñar alguna tarea, o trabajo.

En este sentido, el programa antes mencionado otorga beneficios solamente por tres meses a menos que se cumpla con los siguientes requisitos:

- se trabajen 80 horas en un mes o se obtenga una suma de salario determinada
- se participe en algunos programas existentes de capacitación laboral
- se realice trabajo comunitario por medio de iglesias, ONGs u otras instituciones

Se propone aquí que se incorporen los requisitos mencionados, adaptándolos a las características locales. Incluso sería interesante estudiar la posibilidad de ampliar las posibilidades de cumplimiento del requisito laboral, incorporando pequeños emprendimientos del tipo de los que financia el comentado Grameen Bank en Bangla Desh, es decir, micro-emprendimientos que potencian la iniciativa empresarial en los niveles más bajos. En este sentido, los fondos distribuidos, o parte de ellos, serían considerados un préstamo para iniciar un emprendimiento, el cual sería renovado ante el cumplimiento efectivo. Esta política se une también con un esfuerzo para lograr la titularidad de los activos que los deudores posean a efectos de que puedan ser utilizados como garantía de prestamos mayores. [:ref 7:]

Formas de distribución: se implementaría la apertura de cajas de ahorro sin costo para los beneficiarios, quienes podrían retirar el dinero en cajeros automáticos o utilizar las mismas como tarjetas de débitos. En el caso de localidades alejadas que no contaran con una sucursal bancaria de ningún tipo y que la más cercana estuviera lejana, se entregaría dinero en efectivo por medio del gobierno local.

Auditoría: el Directorio del Fondo Fiduciario contrataría a estudios de auditoría para el control del uso de los fondos y la selección de los beneficiarios. En tal sentido, se trataría de obtener estos servicios como un aporte voluntario por parte de las firmas auditoras.

Marca: El Fondo podría crear una "marca" que los donantes podrían utilizar para identificar a sus productos o servicios como aportantes de este plan social voluntario.

Una política para el futuro

La iniciativa mencionada se relaciona con el corto plazo, y como se indicara allí, estima un período de vida del fideicomiso propuesto de dos años, período en el cual debería comenzar a percibirse el resultado de una reactivación de la economía, única fuente que puede proveer el mejor plan social que puedan recibir los argentinos: un puesto de trabajo productivo creado por la inversión de capital.

Más allá del mismo, se propone aquí una política que permita y promueva la participación activa del sector privado en la asistencia social. Ese objetivo puede alcanzarse con *una exención impositiva sobre las sumas que han de pagarse en concepto del Impuesto a las Ganancias*.

En la actualidad, se permite deducir por donaciones hasta un 5% de la ganancia del año fiscal. Este porcentaje se calcula sobre la ganancia antes del impuesto, 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. Así, si la tasa del impuesto es del 35%, el donante corre con un costo equivalente al 65% del monto donado.

Se propone aquí que se modifique dicho criterio a efectos de permitir una deducción directa del monto del impuesto a pagar y que la misma se incremente hasta el 20%.

Durante el año 2001, el estado recaudó 10.091 millones de pesos en concepto de Impuesto a las Ganancias, por lo que esto daría como resultado un total de 2.000 millones de pesos en donaciones que los contribuyentes podrían realizar a entidades autorizadas y controladas por la AFIP.

Es cierto que en el marco de la anomia fiscal que presenta el estado argentino en estos momentos, parece esa una suma imposible de abandonar. Sin embargo, esto podría realizarse si al mismo tiempo que se implementa la misma el estado va permitiendo que el sector privado asuma tareas que ahora tiene éste a su cargo. Es decir, sería una transferencia de las actividades que ahora el estado realiza al sector privado, con la diferencia que en éste último caso la competencia para obtener los fondos disponibles crearía superiores niveles de eficiencia. Disminuirían los ingresos, pero también los harían los gastos.

Esta es una política que se aplica en muchos países. 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 de su beneficio imponible hasta el 2 por mil de sus ventas y hasta el 3 por mil si los fondos se destinan a centros de enseñanza públicos o privados sin fines de lucro.

En el caso de los Estados Unidos esto permite que se done anualmente un monto aproximado de 130.000 millones de dólares, un 80% de los cuales provienen de individuos. En 1993, el 92,3% de los hogares con ingresos superiores a los 100.000 dólares anuales donaron un porcentaje promedio del 3,2% de sus ingresos.

Conclusión

Es hora de modificar el marco conceptual referido a las políticas asistenciales. Este trabajo sostiene que la mejor fuente para esa renovación existe en una rica historia argentina que ha quedado en muchos casos olvidada. Este es un país que en otros momentos de emergencia ha sabido motivar los más firmes compromisos de solidaridad voluntaria.

Es hora de rescatar esa historia, aprender de ella y remover las trabas para que los mismos argentinos sean activos participantes de las necesarias tareas de asistencia social.

[:nota 1:] Benegas Lynch (h), Alberto y Martín Krause, *En Defensa de los Más Necesitados* (Buenos Aires: Atlántida, 1998).

[:nota 2:] Coni, Emilio, *Higiene Social, Asistencia Social y Previsión. Buenos Aires caritativo y previsor 1918* (Buenos Aires: Editorial Spinelli, 1918), p. 551.

[:nota 3:] FIEL, *El Sistema de Seguridad Social: Una propuesta de reforma* (Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino, 1995) p. 157.

[:nota 4:] Scenna, Miguel Ángel, "*Diario de la Gran Epidemia: fiebre amarilla en Buenos Aires*", *Todo es Historia* N° 8, Buenos Aires (diciembre de 1967): 10.

[:nota 5:] Scenna, Miguel Ángel, *Cuando murió Buenos Aires: 1871*, Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1974, p. 244.

[:nota 6:] Bradford David F. & Daniel N. Shaviro, "The Economics of Vouchers", *Working Paper 7092*, (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1999).

[:nota 7:] En tal sentido ver Hernando de Soto, *El Misterio del Capital*, (Lima: Empresa Editora El Comercio, 2000).