

nuevosdocumentosCedes

2000/10



área de sociedad civil y desarrollo social

EL DESARROLLO HISTÓRICO  
DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN LA ARGENTINA:  
DEBATE CON ALGUNOS MODELOS TEÓRICOS

*Andrea Campetella*  
*Inés González Bombal*

## Abstract

Los trabajos a los que se puede acceder a través de esta página son parte de los resultados de la investigación llevada adelante por el Área Sociedad Civil del CEDES en el marco del Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro liderado por la Universidad Johns Hopkins. Constituye un estudio sobre el alcance, la estructura, la historia, el marco legal y el rol del sector sin fines de lucro en un amplio espectro de países. El objetivo principal es zanjar la brecha en el conocimiento acerca de un abanico heterogéneo de grupos comunitarios que comprenden lo que se denomina sector privado sin fines de lucro. A pesar de las diferencias que caracterizan a estas instituciones comparten rasgos comunes que hacen posible considerarlas parte de un "sector" social distinguible.

**Palabras claves:** sector sin fines de lucro - sociedad civil - desarrollo - Asociación - ciudadanía- tercer sector en Argentina - voluntariado -economía social

This work that you could accede through this web site have resulted from the work of the Area of Civil Society of CEDES as a part of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, an ambitious inquiry into the scope, structure, history, legal position, and role of the nonprofit sector in a broad cross-section of countries around the world. This project has sought to close the glaring gaps in knowledge that have long existed about the thousands of private community groups that comprise what is increasingly coming to be known as the private nonprofit sector. Despite their considerable diversity and the variations that characterize them, these entities also share some important features that justify treating them as a distinguishable social "sector".

**Keywords:** nonprofit sector, civil society, development, association, citizenship, third sector in Argentina, volunteerism, social economy

# 1. EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN LA ARGENTINA: DEBATE CON ALGUNOS MODELOS TEÓRICOS

---

En este capítulo discutiremos algunos modelos teóricos que han sido formulados para explicar la emergencia y desarrollo del sector no lucrativo en el nivel internacional, y más en particular, las diferencias de tamaño y roles predominantes que asume el mismo en cada contexto nacional. Los modelos más significativos de la literatura han sido sintetizados por Lester Salamon y Helmut Anheier (1998), quienes, a su vez, proponen un modelo alternativo y formulan una nueva teoría. El debate en torno a la aplicabilidad de estos modelos a la historia del sector no lucrativo en Argentina ha sido realizado en el marco del Proyecto Comparativo Internacional coordinado por la Universidad Johns Hopkins.

## 1.1. TEORÍA DE LAS “FALLAS” DEL MERCADO Y DEL GOBIERNO: IMPORTANCIA DE LA HETEROGENEIDAD SOCIAL O CULTURAL

Una de las explicaciones más importantes sobre el desarrollo del sector no lucrativo, la teoría de las “fallas” del mercado y las “fallas” del gobierno (Weisbrod, 1977), intenta reconciliar la existencia y persistencia de las organizaciones sin fines de lucro con los presupuestos de la economía clásica. Según esta teoría, el mercado presenta una limitación fundamental a la hora de proveer un tipo especial de servicios: los llamados “bienes públicos” que están disponibles para todos, se pague o no por ellos –por ejemplo, un medio ambiente saludable, una ciudad segura, cultura, educación, etc. La provisión de estos bienes públicos queda entonces a cargo del gobierno, quien a su vez presenta una limitación de distinta naturaleza: el gobierno en una sociedad democrática tiende a promediar las demandas de sus votantes, ya que debe adecuar su oferta electoral a las mayorías que lo sustentan. Esto produce una tendencia a la homogeneización en la provisión de los bienes públicos, que deja vacantes demandas específicas de los diversos sectores de la población. Según la teoría de las “fallas” del mercado y las “fallas” del gobierno, es precisamente en el sector no lucrativo donde puede buscarse la oferta de bienes públicos específicos, que expresan las necesidades de una sociedad heterogénea. Para expresarlo en los términos de Salamon y Anheier:

- ***Hipótesis 1: Cuanto mayor es la diversidad en la población, más desarrollado es el sector no lucrativo.***
- ***Hipótesis 2: Cuanto mayor es la diversidad en la población, más desarrollado es el sector no lucrativo en educación.***

La teoría de la heterogeneidad resulta significativa en un país de fuerte inmigración como es la Argentina. La inmigración europea arribada a fines del siglo XIX modificó fundamentalmente la estructura social. El Censo de Población de 1914 mostraba que casi un tercio de la población total era extranjera, en su mayoría españoles e italianos. Los inmigrantes cumplieron un rol fundamental en el desarrollo del sector no lucrativo, creando una amplia gama de asociaciones intermedias a fin de mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, este rol fundamental no dio como resultado final organizaciones “sectarias”, es decir, claramente divididas entre nacionalidades- debido a dos causas principales.

En primer lugar, los inmigrantes sumaban a su condición de extranjeros su identidad de trabajadores, la que en muchas veces primó sobre la nacionalidad en la conformación y

funcionamiento de las asociaciones.<sup>1/</sup> Según Coni (1917), no sólo gran parte de las mutuales existentes hacia 1914 eran de tipo “cosmopolita” -es decir, cuyos socios pertenecían a nacionalidades diferentes- sino que en aquellas de nacionalidades particulares existía un alto promedio de socios argentinos.

En segundo lugar, la inmigración fue contemporánea con los primeros intentos estatales de integración y homogeneización de la población, principalmente a través del servicio militar y la educación pública y gratuita. Entre 1870 y 1890 algunas colectividades de inmigrantes habían fundado sus propias escuelas, a fin de garantizar la reproducción de su propia cultura y también porque en ese momento el rápido aumento poblacional hacía insuficiente el número de escuelas existentes. Hacia 1880, cuando el sistema educativo público y gratuito fue establecido, los inmigrantes se volcaron mayoritariamente en él. Según Puigross (1990) fue la colectividad española la que encabezó esta tendencia, que poco tiempo después dominó toda la sociedad y determinó la virtual desaparición de todo vestigio de un sistema educativo de las colectividades paralelo al sistema público. A medida que avanzaba este proceso de incorporación, la tendencia de los inmigrantes fue también la de participar en sociedades populares de educación en las que convivían diferentes nacionalidades.

Además del desarrollo de las escuelas públicas, la heterogeneidad dentro de las mismas colectividades parece haber sido un factor adicional que determinó la incorporación masiva de los inmigrantes al sistema educativo público. En este sentido, Favero (1985) señala que la comunidad italiana estaba en realidad dividida de acuerdo a las diferentes regiones de Italia y que, en consecuencia, sus miembros concebían la instrucción bajo un perfil instrumental -saber leer, escribir y contar- antes que como el mecanismo de preservación de una “lengua patria”, de hecho nunca hablada ni aprendida, pues la forma privilegiada de comunicación era el dialecto y las tasas de analfabetismo eran muy altas.

La heterogeneidad cultural fue un importante factor en el desarrollo del sector no lucrativo, determinando el surgimiento de asociaciones de variado tipo cuya influencia perduró a lo largo de la historia y contribuyó a determinar características estructurales de la sociedad argentina. En este sentido, las asociaciones mutuales son paradigmáticas, pues no sólo instalaron el fenómeno de la ayuda mutua, sino que fueron el origen de instituciones luego fundamentales como los sindicatos y las obras sociales. Sin embargo, las asociaciones surgidas a partir de la inmigración y la heterogeneidad cultural no permanecieron ligadas a las colectividades que las habían originado, sino que se integraron a la sociedad en general. En conclusión, puede decirse que la “teoría de la heterogeneidad” sólo se cumple parcialmente en Argentina.

## 1.2. EL DESARROLLO DEL SECTOR NO LUCRATIVO Y LA TEORÍA DE LA OFERTA: EL ROL DE LA RELIGIÓN

Una teoría complementaria a las analizadas anteriormente es la que establece que el desarrollo del sector no lucrativo puede explicarse también por la existencia de “emprendedores sociales”, es decir, personas especialmente motivadas para fundar organizaciones que atiendan necesidades particulares. Según esta teoría, la aparición y frecuencia de dichos emprendedores no es un hecho casual, sino que se encuentra fuertemente asociado a la competencia entre diversos tipos de religiones. En un contexto de existencia de fuerte rivalidad entre religiones, los emprendedores se esforzarían por proveer más y mejores servicios a sus adherentes, lo que redundaría en el desarrollo de un sector no lucrativo más importante, en especial en salud y educación. Como lo sintetizan Salamon y Anheier:

- ***Hipótesis 1: Cuanto mayor es el nivel de competencia de religiones, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo.***

---

<sup>1/</sup> En gran parte de los casos, los inmigrantes también eran militantes anarquistas o socialistas. El internacionalismo sustentado por estas ideologías -es decir, la identidad basada en la pertenencia de clase más allá de la nacionalidad- también influyó en la conformación de un sector asociativo “no sectario”.

- **Hipótesis 2: Cuanto mayor es el nivel de la competencia religiosa, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo en educación.**

Si bien la Constitución Nacional garantiza la libertad de cultos, Argentina es un país mayormente católico y el catolicismo es la religión oficial del Estado. La Iglesia Católica<sup>2/</sup> es la única que comparte con el Estado, los municipios y las provincias el *status* de personas jurídicas de derecho público y la Constitución Nacional establece un aporte del gobierno federal para su sostenimiento económico.

La predominancia del catolicismo tiene sus orígenes en la sociedad colonial, la cual, debido a la colonización hispánica, se estructuró de manera marcada en torno a la Iglesia Católica. Durante la Colonia, fue bajo su égida que surgieron las primeras organizaciones de asistencia social, tanto a partir de las diferentes órdenes religiosas como de otros tipos de organizaciones -hermandades, cofradías y capellanías- que convocaban el accionar voluntario de laicos. Por otro lado, más allá de estas organizaciones propiamente dichas, la caridad cristiana fue un modelo de acción bajo el cual gran parte de las iniciativas de bien común se llevaron a cabo a lo largo de toda la historia argentina.

Con posterioridad al período de la Independencia, varias encíclicas papales fueron de gran influencia y tuvieron consecuencias directas en el mundo asociativo. La encíclica *Rerum Novarum* de 1890, inspiró la creación de los Círculos de Obreros en 1892. Estas instituciones, además de realizar una labor de adoctrinamiento religioso, prestaban servicios asistenciales a través de la acción mutualista en las áreas de salud, educación y recreación. Por su parte, la encíclica *Mater et Magistra* de 1962 y el Concilio Vaticano II influyeron en el desarrollo de los movimientos populares de las décadas de 1960-70, principalmente a través del Movimiento Rural de la Acción Católica y el Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo.

En relación al modelo teórico que estamos analizando, es necesario destacar que la relación entre Iglesia y Estado presenta diferencias según sea el área considerada.

## **SALUD**

En la época colonial, la Congregación Bethlemita de los Hermanos Hospitalarios introdujo las primeras prácticas médicas. A su vez, la Hermandad de la Santa Caridad -organización no congregacional, que incluía la participación de laicos- era central en la prestación de servicios médico-asistenciales a los más necesitados. Ambas organizaciones crearon y administraron los primeros hospitales y asilos.

Una vez producida la Independencia, hacia la década de 1820 se produjo un movimiento secularizador que recortó parte del poder de la Iglesia. Como consecuencia, la Hermandad de la Santa Caridad y los Hermanos Bethlemitas fueron expropiados de sus hospitales y el Estado creó una nueva institución -la Sociedad de Beneficencia- para la administración de la política asistencial. De allí en más, el área de la salud será predominantemente manejada por el Estado. Hacia mediados de este siglo, durante el populismo, el Estado Benefactor compartió la responsabilidad sobre la salud de la población con los sindicatos, dando origen al sistema de obras sociales.

Si bien entonces fueron instituciones religiosas las que iniciaron la prestación de servicios médico-asistenciales, paulatinamente la Iglesia fue desplazada del área de salud a medida que creció el papel del Estado.

## **EDUCACION**

En la década de 1880 se establecieron la ley de matrimonio civil, los registros civiles -con anterioridad, el único ente que registraba los nacimientos era la Iglesia- y un sistema educativo público y laico, que excluyó la educación religiosa de la enseñanza oficial. A partir de allí se desarrolló un largo conflicto entre Estado e Iglesia en el terreno educativo, que culminó en la década de 1960

---

<sup>2/</sup> El caso de la Iglesia Católica es el de una figura de derecho público no estatal.

cuando se estableció la educación laica oficial, pero se permitió y favoreció el desarrollo de la educación privada a través de subsidios -incluyendo en esta categoría a los establecimientos religiosos-.

## **BIENESTAR SOCIAL**

Desde la Colonia, la Iglesia Católica cumplió funciones asistenciales y creó instituciones a tal fin. En 1823, la disolución de la Hermandad de la Santa Caridad y la creación de la Sociedad de Beneficencia marcaron el primer límite impuesto por el Estado al papel asistencial de la Iglesia. Finalmente, el Estado populista de mediados del siglo XX hizo del bienestar social un área predominantemente estatal.

A pesar de esta tendencia general, la Iglesia siguió cumpliendo funciones de bienestar social, que en la actualidad han adquirido mayor importancia debido a la descentralización y retirada del Estado, a los programas de ajuste económico y al aumento de la pobreza y el desempleo.

Cáritas es el organismo principal a través del cual la Iglesia Católica lleva a cabo acciones de bienestar social. El capítulo nacional de esta institución fue creado en 1956 por la Conferencia Episcopal Argentina, con los objetivos de ejercer la caridad pública y oficial de la Iglesia. Por un lado, Cáritas realiza funciones de mediación entre el Estado y los sectores más desfavorecidos, contribuyendo a distribuir subsidios a ancianos carenciados y gestionando el funcionamiento de comedores infantiles dependientes del Estado. Por otro lado, realiza una gran variedad de actividades -desde comedores hasta microemprendimientos productivos- en forma independiente, financiadas autónomamente mediante colectas y donaciones de fundaciones extranjeras y empresas nacionales.

La dependencia económica de la Iglesia Católica, quien recibe aportes del Tesoro Nacional establecidos por la Constitución, está siendo actualmente discutida en Argentina. Confluyen para esto los procesos de ajuste económico y la propia iniciativa de algunos sectores eclesiásticos, que consideran que la independencia económica de la Iglesia le permitirá una mayor autonomía política del gobierno de turno.<sup>3/</sup>

Las iglesias y templos de los cultos no católicos son legalmente asociaciones civiles -esto es, personas jurídicas de derecho privado- y deben inscribirse además en el Registro Nacional de Cultos dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien no existe información empírica que permita una comparación rigurosa del rol jugado por los diferentes cultos en el desarrollo del sector sin fines de lucro, puede mencionarse, por su importancia, el caso de la comunidad judía. El desarrollo de instituciones por parte de esta comunidad se remonta al fenómeno inmigratorio de fines de siglo pasado, cuando en 1893 fue creada la Asociación Mutual Israelita Argentina. A partir de ese momento, la comunidad judía ha desarrollado una extensa red de organizaciones asistenciales y solidarias en las que el voluntariado juega un rol fundamental.

En conclusión, no puede afirmarse que el desarrollo del sector no lucrativo en salud en la historia reciente esté especialmente afectado por la teoría de la oferta, en la que la competencia religiosa juega un rol fundamental. El peso de la religión sí es importante en el crecimiento del sector no lucrativo en educación, pero esto pareció deberse más a una tensión entre Iglesia y Estado que a una situación de real competencia entre tipos diferentes de cultos. Finalmente, si bien existe una predominancia del sector católico en la provisión de servicios asistenciales, este rol se ha ido extendiendo a otros cultos que también atienden a la población en general. Puede afirmarse que en los últimos años ha crecido la participación de otras iglesias cristianas evangélicas, pentecostales, etc. que complejizan la oferta de servicios provenientes del sector religión.

### **1.3. TEORIA DE LA INTERDEPENDENCIA: EL ROL DEL ESTADO**

---

<sup>3/</sup> Cabe aclarar que si la Iglesia renuncia a los fondos estatales establecidos constitucionalmente, esto no incluiría los subsidios del Ministerio de Educación otorgados a los colegios católicos. Estos subsidios no son un privilegio de la Iglesia Católica, sino que son aportes del gobierno nacional a los que todos los establecimientos de enseñanza privada pueden acceder.

Salamon y Anheier, a la luz de los resultados arrojados por la primera fase del proyecto comparativo, han refutado la denominada “teoría del Estado de Bienestar” que postulaba una relación inversa entre la expansión de los servicios sociales del Estado y el desarrollo del sector no-lucrativo. Por el contrario, estos autores postulan que el paradigma no tiene por qué ser de conflicto, ya que los datos recogidos demuestran que puede haber cooperación mutua entre ambos sectores. Mientras el sector público muestra “fallas de gobierno” que le dificultan cubrir necesidades específicas de poblaciones heterogéneas, también el sector no lucrativo demuestra tener “fallas de insuficiencia filantrópica” que le impiden obtener financiamiento privado una vez que su accionar supera ciertas escalas. Una interdependencia entre Estado y sector no lucrativo parece potenciar el crecimiento de asociaciones, cuestionando de este modo la versión que veía en el Estado una competencia para el desarrollo del sector. Para decirlo en las palabras de los autores, la teoría de la interdependencia se enuncia así:

- **Hipótesis 1: Cuanto más alto es el gasto social del Estado, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo.**
- **Hipótesis 2: Cuanto más alto es el gasto social del Estado, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo en salud y servicios sociales.**

La interdependencia parece ser una categoría aplicable para describir la relación entre Estado y sector no lucrativo en Argentina, siempre y cuando se tomen en cuenta los rasgos particulares que esta relación de cooperación asumió a lo largo de la historia. Como se ha expuesto en la síntesis histórica a través de los conceptos de patrimonialismo y populismo, en Argentina la cooperación se resolvió en un particular entretrejo de relaciones que supusieron una extrema labilidad entre las fronteras de lo privado y lo estatal.

Bajo el denominado Estado patrimonialista consolidado hacia 1880, esto se expresó en los criterios personalistas predominantes en la ejecución de la política asistencial. La asistencia social estuvo protagonizada por un amplio espectro de asociaciones de beneficencia, vinculadas a las damas de la “alta sociedad”, que recibían subsidios estatales sobre la base de sus relaciones sociales y familiares. Por su parte, el importante movimiento cooperativo y mutual desarrollado en este mismo período, creció al margen del Estado, sin verificarse en este sentido relaciones de cooperación ni de competencia. Las cooperativas y las mutuales fueron instituciones creadas por los inmigrantes para hacer frente a sus necesidades, por fuera de un sistema político que los excluía y de un Estado que muchas veces los perseguía por ser los difusores del anarquismo y el socialismo en la naciente clase obrera.

Cooperativas y mutuales estuvieron entonces en sus comienzos al margen de toda regulación por parte del Estado. Si bien las primeras instituciones fueron creadas a mediados del siglo XIX, la primera ley de cooperativas fue sancionada recién en 1926 y la primera ley de mutuales en 1946. La sanción de estas leyes fue expresión de los comienzos de una progresiva intervención del Estado, en un contexto político restrictivo.<sup>4/</sup> En 1937 se creó el Registro Nacional de Asistencia Social, con el fin de controlar a las organizaciones proveedoras de asistencia y regular el otorgamiento de subsidios por parte del gobierno nacional. En ese mismo año se sancionó la primera Ley de Impuesto a los Réditos, la cual establecía exenciones para las sociedades cooperativas y para todas aquellas entidades civiles que no distribuyeran ni su patrimonio ni sus réditos entre los socios.

A partir de 1945, estas tendencias intervencionistas se profundizaron bajo el Estado Benefactor impulsado por el gobierno de Juan Perón. Durante el peronismo se redefinió la relación de cooperación entre Estado y organizaciones no lucrativas existente hasta ese momento. Por un lado, a través de la disolución de la simbólica y más que centenaria Sociedad de Beneficencia, por primera vez se separó al Estado de la beneficencia de las clases altas. Por otro lado, tanto la previsión social como los seguros de salud fueron articulados en sistemas nacionales cuyos principales actores fueron el Estado, las obras sociales -originadas en sociedades de ayuda mutua- y los sindicatos. Y estos últimos, que también habían tenido sus orígenes en sociedades de ayuda mutua, pasaron a ser una de las fuerzas sociales y principal base de sustentación del peronismo.

---

<sup>4/</sup> Luego de la apertura del sistema político en 1912, el golpe de Estado de 1930 volvió a instaurar gobiernos conservadores sostenidos mediante elecciones fraudulentas y la proscripción política.

El Decreto 23.852 de 1945 sancionó el régimen legal para las asociaciones profesionales de trabajadores, a partir de considerar “innegable la importancia que reviste la colaboración del Estado y de las asociaciones profesionales y necesario proteger los derechos de los trabajadores a asociarse, evitando y reprimiendo todo acto de los empleadores tendiente a impedir o dificultar el libre ejercicio de estos derechos”. Este decreto estableció la libertad sindical, junto con el estatus de “personería gremial” otorgado a aquellos sindicatos más representativos. Sólo los sindicatos con personería gremial eran considerados como legítimos representantes de los trabajadores ante el Estado y los empleadores, lo que redundó en la conformación de grandes sindicatos por rama de actividad, íntimamente vinculados al Estado. Además, este decreto también autorizaba la creación de toda una serie de instituciones sin fines de lucro en torno a los sindicatos, como instituciones de previsión y asistencia social, colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales, cooperativas de producción, consumo, crédito y vivienda, bibliotecas, escuelas técnicas y talleres.

En 1946 se creó el Ministerio de Salud, organismo por el cual el Estado asumió en forma total e indelegable la responsabilidad por el derecho a la salud correspondiente a todo ciudadano. En forma gradual fue desarrollándose el sistema de obras sociales, sobre la base de aquellas sociedades de socorros mutuos formadas en torno a la ocupación de sus miembros. Las obras sociales fueron formando un complejo y heterogéneo universo, en el cual sobresalieron aquellas vinculadas a los sindicatos de más importancia. A pesar de que las obras sociales comenzaron a desarrollarse bajo el peronismo, la primera norma de carácter general, la Ley 18.610, fue sancionada recién en 1970.

La Ley 14.370 de 1954 sancionó el marco legal para el sistema de seguridad social. Con esta ley, la seguridad social se alejó definitivamente del sistema de capitalización y estableció un régimen de reparto, en el que la seguridad social fue concebida como un mecanismo de redistribución garantizado por el Estado.

En conclusión, la expansión del Estado de bienestar bajo el peronismo no produjo la desaparición del sector no lucrativo, sino su articulación en un particular entretejido que borroneó el límite entre las esferas pública y privada.

A partir del golpe de Estado de 1955 se abrió un período de gran inestabilidad política y polarización social, que finalizó con la transición democrática de 1983. Durante ese convulsionado período, existieron varias iniciativas regulatorias por parte del Estado hacia las organizaciones sin fines de lucro:

- En 1955, se sancionó el Decreto-ley 6.403/55 que reconoció legalmente a las universidades privadas. Hasta ese momento, el gobierno sólo otorgaba el derecho de conferir grados profesionales a las universidades estatales.
- En 1955, la Ley 4.362 restableció la independencia de las academias nacionales con respecto al Estado, definiéndolas como asociaciones civiles, es decir, personas de derecho privado.
- En 1968, la Ley 17.711 modificó el Código Civil. A partir de ese momento, el artículo 33 distinguió, dentro de las entidades de derecho privado, por un lado a las sociedades comerciales (con fines de lucro), y por el otro lado a las asociaciones civiles y fundaciones (sin fines de lucro). La versión anterior del artículo 33 -sancionado con el Código Civil, en 1869- no diferenciaba entre entidades con fines de lucro y sin fines de lucro, sino que comprendía a todas las entidades privadas bajo la denominación de “establecimientos privados de utilidad pública”.
- En 1970 se sancionó la Ley 18.610 que institucionalizó el sistema de obras sociales. Esta ley estableció legalmente la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia. También estableció el financiamiento de las obras sociales a través de contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores.
- En 1971, Ley 19.331 creó el Instituto Nacional de Acción Mutua (INAM), como órgano único de fiscalización y promoción de las mutuales. Dos años más tarde se sancionó la Ley 20.321 de asociaciones mutuales.



- En 1972 se sancionó la Ley 19.836 sobre fundaciones, que hasta ese momento no contaban con regulación específica, sino que se regían por las disposiciones generales del Código Civil.
- En 1973 se sancionó una nueva Ley de Cooperativas (Nº 20.337), que reemplazó a la sancionada en 1926. Al igual que para las mutuales, esta ley estableció un órgano nacional único de fiscalización y promoción, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC).<sup>5/</sup>
- En 1973 se sancionó la Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias, que reemplazó a la Ley de Impuesto a los Réditos de 1937. En su artículo 20 esta ley reconoce exenciones para las sociedades cooperativas, mutuales, instituciones religiosas, asociaciones civiles y fundaciones.

A partir de la transición democrática iniciada en 1983, y más aún a partir de la década del '90, ha comenzado a perfilarse una relación entre Estado y sector sin fines de lucro que se acerca más exactamente a la teoría de la cooperación. Las reformas económicas, la retirada del Estado de sus funciones de bienestar social, el paulatino desmantelamiento de los sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica, el aumento del desempleo y de la marginalidad social, son el contexto en que han surgido nuevas estrategias para la aplicación de políticas sociales. En consecuencia, ha comenzado a definirse -al menos formalmente- una relación de cooperación entre Estado y organizaciones, en la que estas últimas cumplen funciones de gestión e implementación y reciben asistencia técnica y capacitación.

Asimismo, el Estado ha establecido por primera vez políticas específicas dirigidas a las organizaciones de la comunidad. La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación tiene como uno de sus objetivos principales la implementación de estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y ha reconocido al sector sin fines de lucro como un aliado fundamental. Lo mismo está aconteciendo en diversos gobiernos provinciales y municipales. Si bien no existe todavía suficiente información empírica recabada y analizada sobre el presente que permita prever la forma definitiva que adquirirá la nueva relación de cooperación entre Estado y sector no lucrativo en el futuro, lo cierto es que en el pasado esta relación, si bien se verificó en los hechos, no lo hizo del modo previsto en el modelo bajo observación. La teoría de la cooperación presupone dos actores perfectamente diferenciados que interactúan entre sí: el Estado y las organizaciones sin fines de lucro. Estas son como "partes" de una relación "contractual" que define derechos y deberes a cada cual en una supuesta división del trabajo consentida entre ambos.

Esta clara distinción entre actores públicos y privados no parece haberse dado a través de la historia argentina, sino más bien parece haberse verificado una lábil y a veces confusa frontera entre ambos. Si bien no puede ser aplicable a la totalidad de las entidades del sector, existen algunas investigaciones sobre el universo de las organizaciones vecinales que ilustran la complejidad de las relaciones establecidas entre organizaciones asociativas y Estado en la Argentina.

Las organizaciones vecinales son la herencia de la densa trama asociativa generada, entre fines del siglo pasado y principios de este siglo, a partir de la inmigración y el desarrollo urbano. En la actualidad, aunque estas organizaciones tienen escasa visibilidad pública -ya que su impacto queda circunscripto al ámbito local- son de gran importancia, debido a su amplia distribución geográfica y a su cercanía con las necesidades de la comunidad. A nivel legal, pueden estar inscriptas como asociaciones civiles en la Inspección General de Justicia, aunque por lo general estén bajo normativa municipal como sociedades de fomento. Este estatuto legal les otorga un radio de acción geográfico determinado, remarcando así su carácter local.

Las asociaciones vecinales han estado en una estrecha y particular relación con el Estado, que suele describirse bajo el concepto de clientelismo político. El clientelismo es una práctica que no se ha mantenido exactamente igual a lo largo de la historia argentina.<sup>6/</sup> Sobre todo a partir del

---

<sup>5/</sup> En 1996 el INAC y el INAM se fusionaron, constituyendo el INACyM, órgano que actualmente fiscaliza cooperativas y mutuales.

<sup>6/</sup> Como ha sido expuesto, el clientelismo político se originó bajo el patrimonialismo y se desarrolló bajo los primeros gobiernos radicales. Sus protagonistas fueron los caudillos de barrio o caudillos electorales, líderes locales que articulaban una amplia gama de servicios en sus zonas de influencia a cambio de manipular un determinado número de votos.

peronismo, el clientelismo parece haber ido más allá de un simple intercambio de favores por votos, para articular una densa red informal de distribución de recursos y de creación de lealtades políticas, que es necesario comprender, ya que tiene una profunda raigambre en la política argentina.<sup>71</sup> La red de relaciones entre organizaciones vecinales, Estado municipal y agrupaciones partidarias es hoy una de las principales modalidades de distribución de asistencia social, que no siempre asume un carácter formal. Las organizaciones vecinales parecen ser de vital importancia tanto en las nuevas áreas urbanizadas como en los barrios carenciados, en tanto son las principales responsables de proveer servicios públicos y asistenciales. Su vitalidad decrece cuando, tal como ocurre en la Capital Federal, se consolida la urbanización, se pierden las formas más primarias de sociabilidad barrial y los servicios brindados directamente por organismos públicos o adquiridos en el mercado.

Vicente Palermo (1990), en un estudio situado entre 1983 y 1989, distingue entre el clientelismo partidario y el "clientelismo de guante blanco". En el primer caso, los partidos políticos procurarían la generación de redes de lealtad y la consolidación de electorados cautivos. En el segundo, en cambio, organizaciones locales se adaptarían al patrón global de asignación de recursos por parte de los poderes públicos, compitiendo entre sí por su distribución. En este caso se trata de un modo de intermediación informal entre el patrón estatal predominante de producción de políticas públicas y el patrón segmentado de las demandas sociales, que provoca un continuo ajuste y perpetúa ambos patrones. Según este autor, el clientelismo de guante blanco predomina en las relaciones entre Estado y sociedades vecinales en el Gran Buenos Aires.

Inés González Bombal (1988) estudia la política vecinal de varias asociaciones barriales del Gran Buenos Aires entre 1982 y 1983, es decir, a comienzos de la transición democrática. Su estudio encuentra que este universo asociativo está primordialmente caracterizado por la heterogeneidad. Así, algunas asociaciones barriales muestran una gran dependencia de los municipios en términos de regulación, reconocimiento legal y subsidios económicos. Pero, por otro lado, otras asociaciones constituyen espacios donde los sectores populares resguardan sus prácticas colectivas y generan modalidades de acción política y solidaridad.

Juan Silva (1995) señala que las nuevas tendencias en la implementación de políticas públicas en el ámbito local, que incluyen a las asociaciones vecinales, no sólo se muestran como mecanismos eficientes de aplicación del gasto social, sino que muchas veces son la única vía posible de satisfacción de necesidades por parte de las comunidades locales. Sin embargo, Silva agrega que estas nuevas tendencias también propician el desarrollo de relaciones clientelares y de conflictos en torno a la autonomía de las asociaciones y que estas tensiones se deben en gran parte a la ausencia de procedimientos institucionalizados que posibiliten una relación de simetría entre Estado y sociedad.

Oscar Grillo (1995) examina las condiciones en que las asociaciones vecinales cumplen con el rol de enlazar las demandas de la base social con el Estado. Según Grillo, tanto el Estado como los partidos políticos ejercen restricciones sistemáticas al acceso a los recursos públicos por parte de las asociaciones, que redundan a su vez, por parte de estas últimas, en el desarrollo de diversas estrategias adaptativas. Este autor también señala que, luego de la transición democrática, los partidos políticos progresivamente pasaron a funcionar como prolongaciones burocráticas del Estado. En el nivel de los barrios, esta burocratización de los partidos habría reforzado la tendencia a crear clientelas territoriales como medio de zanjar la disputa electoral.

Javier Auyero (1997) analiza las redes clientelares articuladas por el peronismo entre las poblaciones más carenciadas del Gran Buenos Aires. Según su estudio, estas poblaciones dependen para su subsistencia diaria de la asistencia estatal y/o de los mecanismos de distribución de recursos llevados adelante de modo informal por el peronismo como agrupación político-partidaria.

Como se puede apreciar a partir del caso particular de las asociaciones vecinales, la relación entre organizaciones no lucrativas y Estado en nuestro país ha sido mucho más compleja que la descrita en la teoría de la interdependencia. Es claro que la cooperación existió, pero también es cierto que la interdependencia no fue una política deliberadamente asumida por un Estado que buscaba "socios" en la prestación de ciertos servicios y un sector no lucrativo autónomo que eligiera una asociación complementaria con el sector público porque eso beneficiara su desarrollo específico.

---

<sup>71</sup> Ver Auyero (1996) (1997).

## 1.4. TEORIA SOBRE “LOS ORIGENES SOCIALES DE LA SOCIEDAD CIVIL”

8/

No conformes con el estado de las teorías propuestas para explicar el desarrollo del sector no lucrativo, Salamon y Anheier han formulado la denominada “teoría sobre los orígenes sociales de la sociedad civil”. Esta teoría aspira a superar el sesgo “economicista” de los modelos anteriores al inspirarse en el clásico libro de Barrington Moore (1966) sobre los orígenes sociales de la democracia y el fascismo, y más recientemente en el trabajo de Gosta Esping-Andersen (1990) sobre los diversos tipos de Estado de Bienestar.

Ambos trabajos plantean relaciones causales complejas entre fenómenos sociales, políticos e institucionales para explicar la aparición de determinados resultados históricos, como es el caso de la democracia o el Estado de Bienestar. Moore identifica diferentes “vías” que vincula con diversas relaciones establecidas entre clases sociales. Esping Andersen, con un razonamiento similar, nos habla de distintos “regímenes” dentro del amplio concepto de Estado de Bienestar: el “liberal”, el “corporativista”, el “social-demócrata”. Ambos autores, clásicos en su materia, nos hablan de contextos históricos e institucionales dentro de los cuales son posibles la democracia o el fascismo, tal o cual régimen de Estado de Bienestar. Este modo de proceder es asimilado por Salamon y Anheier para aplicarlo a una interpretación alternativa sobre el desarrollo del sector no lucrativo. Así establecen la siguiente tipología:<sup>9/</sup>

<b>Modelos de Regímenes del Tercer Sector</b>			
		<b>Tamaño del Sector No Lucrativo</b>	
		<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
<b>Gasto del Gobierno en Bienestar Social</b>	<b>Bajo</b>	Estatista (Japón)	Liberal (EE.UU., Inglaterra)
	<b>Alto</b>	Social Demócrata (Suecia, Italia)	Corporativista (Alemania, Francia)

A los fines de pensar posibles aplicaciones de la teoría de los orígenes sociales al caso argentino, nos centraremos en el período abierto por el populismo a mediados de la década del '40. Esta elección se fundamenta en que en esa etapa se expandió un Estado de Bienestar que integró a

<sup>8/</sup> Como lo indica el título mismo, en esta teoría los autores dejan de lado la noción de sector no lucrativo y avanzan hacia una interpretación de los orígenes sociales de la sociedad civil. El salto entre uno y otro concepto no está claramente explicitado y presenta problemas que, a juicio nuestro, deben ser señalados: (a) la noción de sector no lucrativo y el concepto de sociedad civil no son lo mismo. Si bien puede haber puntos de intersección entre ambos, esto requiere un análisis teórico que no se encuentra aún fundamentado por los autores; (b) la teoría de los “orígenes sociales de la sociedad civil” incluye elementos históricos, sociales e institucionales en su formulación, pero el referente empírico que se utiliza para constatar la misma corresponden a la anterior noción de sector no lucrativo; (c) el desarrollo del sector no lucrativo aparece directamente vinculado a la cuantificación de los servicios prestados, enfatizando dentro de éstos los ligados a salud y educación; (d) existe menor énfasis otorgado a otras funciones llevadas adelante por las organizaciones tales como el *advocacy*, el control de políticas públicas, la expresión cultural, la representación de identidades sociales, etc. Estas dimensiones no pueden ser soslayadas a la hora de formular un vínculo entre el desarrollo de asociaciones y el concepto de sociedad civil.

<sup>9/</sup> Ver Tabla III y Tabla VI en op cit, pág. 228 y 240.

la gran mayoría de la población a la ciudadanía, y se inauguraron tendencias en la economía, la política y la sociedad que perduraron hasta entrados los años noventa.

Entre los cuatro modelos expuestos por la teoría de los orígenes sociales, el que se encuentra más próximo al caso argentino es el *corporativista*, en la medida en que se cumple una de sus hipótesis más generales. Esta hipótesis enuncia una relación directa entre el gasto social del Estado y la dimensión y alcance del sector: cuanto más alto es el gasto social en bienestar, más grande es el sector no lucrativo. Como fue expuesto en la síntesis histórica, bajo el populismo no solo se produjo una gran expansión del gasto social sino que también Estado y organizaciones intervinieron en la creación y desarrollo de sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica.

Sin embargo, más allá de esta hipótesis general, el modelo corporativista en Argentina tuvo algunos rasgos diferentes a los previstos por la teoría de los orígenes sociales. Según ésta, en el modelo corporativista las organizaciones sin fines de lucro están vinculadas a elites tradicionales -la Iglesia, la monarquía, elites terratenientes- y, en consecuencia, funcionan como mecanismos “pre-modernos” de bienestar social que el Estado preserva en función de retener el apoyo de dichas elites. Es decir, en este modelo las elites tradicionales conservan una cuota considerable de poder y el Estado las busca como aliadas.

En Argentina, por el contrario, el modelo corporativista desplazó a las elites tradicionales, para sustentarse en una nueva coalición de fuerzas sociales compuesta por el Estado, los pequeños y medianos empresarios y los sindicatos. Esta coalición funcionó en un nuevo modelo económico que fomentó la industria, la sustitución de importaciones y la redistribución del ingreso en favor de las clases asalariadas, desplazando así los intereses económicos de las elites tradicionales terratenientes ligadas al modelo agro-exportador establecido en la década de 1880.

Por su parte, para la expansión de las políticas sociales el Estado no buscó preservar mecanismos “pre-modernos”<sup>10/</sup> sino que, al contrario, inauguró nuevas modalidades de prestación de servicios de bienestar social e hizo “causa común” con organizaciones del sector no lucrativo vinculadas a los integrantes de la nueva coalición. A su vez, esta interrelación también tuvo rasgos particulares, en tanto se resolvió en una expansión de la esfera de lo estatal y en la inserción de las organizaciones del tercer sector dentro de instancias que supusieron una extrema labilidad entre lo público y lo privado.

Por otra parte, en el modelo corporativista cristalizado bajo el peronismo las organizaciones de la sociedad civil cumplieron una función política que no es del todo visible dentro de la teoría de los orígenes sociales, teoría que enfatiza, en cambio, la función de estas organizaciones como proveedoras de bienes o servicios. El peronismo inauguró una relación entre organizaciones de la sociedad civil y política más allá del sistema de partidos –evidenciado por ejemplo en las unidades básicas- que asignó a estas organizaciones la función de difundir la filiación al peronismo en el nivel de la comunidad y los barrios.<sup>11/</sup>

Este modelo corporativista estableció rasgos estructurales en la economía, la sociedad y la política que sobrevivieron al derrocamiento del peronismo en 1955. Es recién a partir de la reinstalación de la democracia en la década de 1980, y de las reformas estructurales iniciadas a principios de 1990, que el modelo corporativista ha comenzado a modificarse.

Actualmente, el caso argentino parece acercarse tímidamente al modelo *liberal* descrito por la teoría de los orígenes sociales, en tanto se verifican tendencias hacia una mayor diferenciación entre las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil, en el contexto de estabilidad institucional provisto por el sistema democrático primero y las reformas estructurales del Estado y la economía luego. Sin embargo, es necesario subrayar que estamos en un tiempo histórico signado fuertemente por el cambio, la emergencia de nuevos patrones de desarrollo y que, por tanto, la investigación sobre el sector no lucrativo debe asumir esta condición de transición.

En principio, como en el caso de la aplicación del modelo *corporativista*, actualmente parece cumplirse la hipótesis más general que el modelo *liberal* enuncia: bajo gasto social del Estado, sector no lucrativo desarrollado. Algunas de las tendencias actuales que confirman esta hipótesis son la

---

<sup>10/</sup> La disolución de la Sociedad de Beneficencia en 1946 fue un símbolo del desplazamiento de las elites tradicionales y sus mecanismos “pre-modernos” de bienestar social.

<sup>11/</sup> Esta función política pasó a primer plano durante el ciclo de inestabilidad institucional y violencia política que siguió al derrocamiento del peronismo en 1955.

estabilización económica bajo la hegemonía de una economía de libre mercado, la consecuente retracción de las funciones clásicamente atribuidas al Estado en el bienestar social y la creciente visibilidad pública de las organizaciones no lucrativas. Asimismo, el sector no lucrativo está siendo definido como aliado estratégico en la implementación de políticas sociales por parte del Estado y también está siendo valorizado desde el sector privado, a través del nuevo fenómeno de la “responsabilidad social de las empresas” o “filantropía empresarial”.

Sin embargo, en relación a esas nuevas tendencias también es necesario considerar una serie de particularidades del caso argentino con respecto a este modelo *liberal*.

En primer lugar, el gran desarrollo y visibilidad del sector no lucrativo en estas últimas décadas se debieron a razones de índole política, antes que a su rol en la provisión de bienestar social. Esta es una característica que Argentina comparte con otros casos latinoamericanos que han pasado por regímenes autoritarios y procesos de democratización, de los cuales han emergido y proliferado organizaciones de la sociedad civil a fin de cumplir objetivos propiamente políticos (Smulovitz, 1997). En estos países, las organizaciones no gubernamentales u ONG's fueron las que posibilitaron la autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado, demandando justicia y respeto por los derechos humanos y civiles y ejerciendo mecanismos de control republicano sobre los actos de gobierno.

En segundo lugar, el modelo *liberal* presupone, por parte de la sociedad, una posición ideológica contraria a la extensión del Estado en sus funciones sociales y una preferencia por las iniciativas voluntarias. En Argentina, nuevamente es necesario tener en cuenta la dimensión política del problema. El retiro del Estado de las funciones de bienestar social no es resultado de un consenso cultural, sino primordialmente una imposición de la crisis económica y las reformas estructurales iniciadas a partir de 1990. La responsabilidad del Estado en el bienestar social de la población sigue siendo en Argentina un valor sostenido por la mayoría del universo asociativo y por la opinión pública en general.

En tercer lugar, la teoría de los orígenes sociales establece que el modelo liberal es concurrente, en el nivel de las fuerzas sociales, con el fortalecimiento de las clases medias. Por el contrario, en Argentina parecen crecer las asociaciones en un momento en que las clases medias están reduciéndose seriamente, a partir del fenómeno denominado “nueva pobreza” (Minujin, 1992).<sup>12/</sup>

En cuarto lugar, la nueva tendencia del *partnership* entre Estado y organizaciones sin fines de lucro en las políticas sociales todavía es un fenómeno que requiere de investigaciones para comprobar si redundará en un fortalecimiento del sector sin fines lucro o si sólo se trata de una retracción del Estado de lo que fueron sus obligaciones hacia el bienestar de la población. En este aspecto, Eduardo Bustelo (1996) afirma que la participación del sector no lucrativo no es suficiente para cubrir la retracción del Estado en toda su magnitud. Este autor reconoce la importancia de las nuevas tendencias del *partnership*, pero agrega que no parecen estar desarrollándose en el marco de una relación equilibrada que garantice la autonomía y democratización de la política social; y que explicita de manera transparente la cantidad y modalidad de distribución de los recursos, los criterios para acceder a los mismos, o la evaluación de los resultados obtenidos. Además, Bustelo señala que parece predominar una perspectiva económico-administrativa centrada en la aplicación eficiente del gasto social, la cual simplificaría las problemáticas más profundas que existen en la definición de la política social, y soslayaría las posibles consecuencias de la aplicación del modelo de *partnership* en el contexto de Argentina.

Por último, en relación al fenómeno de la “responsabilidad social de las empresas” o “filantropía empresarial”, las reformas económicas han permitido a los grupos económicos una capacidad de acumulación de ganancias inexistente en el modelo corporativista-populista anterior. Todavía está por verse en que medida estas nuevas posibilidades de acumulación de las empresas se verán reflejadas en acciones filantrópicas o de bien común. En este aspecto, Bustelo (1996) afirma que, al menos por ahora, las nuevas responsabilidades asumidas por el sector privado no son proporcionales con su creciente rol en el desarrollo *vis-à-vis* la retirada del Estado. Esta apreciación parece ser confirmada por un estudio reciente sobre el vínculo entre empresas y sociedad civil en Argentina (Roitter, 1996). Este estudio establece que en las acciones empresarias dirigidas a la comunidad predomina el

---

<sup>12/</sup> Por otro lado, históricamente, los sectores populares parecen haber sido los principales impulsores del sector no lucrativo. Tanto las sociedades mutuales de fines de siglo pasado, como las sociedades barriales de la década de 1920, como las organizaciones creadas bajo el populismo fueron desarrolladas primordialmente por los sectores populares.

asistencialismo de corte más tradicional sobre el desarrollo y la inversión social; que tienen un lugar creciente las iniciativas ligadas directamente con estímulos al proceso de producción y limitadas al personal de la empresa y que tiene gran importancia el financiamiento de actividades culturales, cuyos destinatarios finales son los sectores de altos ingresos.

En síntesis, es necesario tener en cuenta el carácter transicional del caso argentino, que se resiste a una rápida asimilación a los tipos planteados en la teoría de los orígenes sociales y estar atentos a la futura definición de algunos de los rasgos que parecen indicar el acercamiento del sector no lucrativo al modelo liberal.

## 1.5. OTRAS TEORIAS: INTRODUCIENDO EL DEBATE EN LA TRADICION DE LAS CIENCIAS SOCIALES LATINOAMERICANAS

Las ciencias sociales en América Latina han caracterizado al peronismo dentro de la categoría conceptual más abarcativa de populismo. El populismo emergente en la década de 1940, inauguró tendencias en la economía, la mediación política y la sociedad que perduraron hasta mediados de 1970. Los cambios por los que Argentina está atravesando actualmente pueden ser interpretados como transformaciones estructurales de esa relación establecida hacia 1945 entre Estado, economía y política. El populismo, representado aquí por el peronismo, fue la forma política particular que asumió la expansión del Estado de Bienestar en Argentina y, en consecuencia, su importancia no puede ser soslayada a la hora de explicar los “orígenes sociales de la sociedad civil”.

Diversas teorías han sido desarrolladas a fin de explicar y caracterizar el fenómeno del populismo.<sup>13/</sup> Una primera perspectiva explica el surgimiento del populismo a partir de la teoría de la modernización. En esta perspectiva, los movimientos populistas constituirían “disfunciones” en la transición de sociedades agrícolas-tradicionales a sociedades industriales-modernas que tuvo lugar entre 1945 y 1960. El correlato de esta transición a nivel de la política habría sido el cambio desde sistemas políticos de participación restringida hacia sistemas de participación ampliada. La particularidad del populismo residiría en que esta ampliación del sistema político no se habría producido por medio de las formas clásicas de representación democrático-liberales, sino por medio de movimientos nacional-populares ligados a un líder carismático.<sup>14/</sup>

Una segunda perspectiva explica el populismo a partir del rol fundamental del Estado. En este caso, el Estado asumiría el lugar de una débil burguesía nacional y cumpliría un rol estratégico en la constitución de actores sociales, en el desarrollo económico y en la integración nacional.<sup>15/</sup>

Una tercera perspectiva interpreta el populismo como una particular articulación entre economía y política en un momento histórico determinado. Los populismos habrían sido entonces movimientos políticos ligados a las economías redistribucionistas surgidas a partir del modelo de industrialización sustitutiva, que a su vez habrían sido el efecto de la crisis de 1930 y del posterior cierre de las economías de los países centrales. En esta perspectiva, el apoyo de las clases trabajadoras al populismo se explica a partir de la redistribución del ingreso, del desarrollo de legislación laboral y de la emergencia de sistemas nacionales de seguridad social. Por su parte, la alianza de clases establecida entre los pequeños y medianos empresarios, los sindicatos y el Estado es explicada a partir de la necesidad de fortalecer el mercado interno y aumentar el consumo.<sup>16/</sup>

Finalmente, otras perspectivas enfatizan la dimensión política de los movimientos populistas y los interpretan primordialmente como fenómenos de ampliación de la ciudadanía a través de los

---

<sup>13/</sup> Ver Svampa (1996).

<sup>14/</sup> Ver Germani (1962).

<sup>15/</sup> En esta línea de interpretación se encuentran la obra de Alain Touraine sobre las sociedades latinoamericanas y de Weffort para el caso brasileño.

<sup>16/</sup> Una interpretación clásica del populismo desde este enfoque se encuentra en Murmis y Portantiero (1971).

derechos sociales.<sup>17/</sup> En este sentido, Wanderley Dos Santos (1988) señala que en América Latina la incorporación de las mayorías populares a la política operó más a través de la legislación laboral y los derechos sociales, que por medio de los derechos políticos, lo que obligaría a re-pensar las condiciones de la institucionalidad liberal en estos países.

Lamentablemente, todos estos valiosos estudios sobre el populismo presentan un enfoque macro-económico y macro-político, en el que los actores centrales son el Estado, los sindicatos, los empresarios, los militares. Prácticamente no existen investigaciones acerca de la relación entre política y mundo asociativo bajo regímenes populistas y poco de la genealogía particular de la intersección entre organizaciones no lucrativas y Estado en la provisión de servicios sociales. Creemos que sería necesario avanzar en este sentido para aprehender la significación del populismo en el origen y desarrollo de la sociedad civil en Argentina.

También es necesario tener en cuenta la ineludible función política que cumplen las organizaciones, más allá de su función como proveedoras de bienes o servicios. Como hemos señalado, esta dimensión política ha sido central para el desarrollo del sector en estas últimas décadas, sobre todo a partir del papel de las ONG's en la transición democrática, fenómeno al que han aludido los estudios sobre las transiciones hablando de la "resurrección de la sociedad civil" en las postrimerías de los regímenes autoritarios. La síntesis histórica realizada muestra que esta articulación entre sistema político y organizaciones de la sociedad civil no es una novedad de la década de 1980, sino que puede rastrearse bastante atrás en el tiempo, en esas complejas prácticas que tienen sentidos tan dispares como las que describen los procesos de cooptación de las asociaciones en los análisis sobre el clientelismo político o, por el contrario, las que nos hablan de autonomía en la bibliografía sobre la emergencia de movimientos sociales.

La teoría de los orígenes sociales da por supuesta la diferenciación de las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil, hecho de por sí nada evidente en los contextos latinoamericanos que han tenido una tradición de Estados fuertes, sociedades civiles débiles y escaso desarrollo del mercado como dispositivo económico. El modelo supone, además, referentes relativamente estables, y es comprensible que así sea por los casos analizados, correspondientes a los países desarrollados.

Por el contrario, el caso argentino se encuentra atravesado por una ineludible dimensión de cambio, que tuvo sus principales puntos de inflexión a mediados de la década del '40 y comenzó a revertirse fuertemente a finales de los '80. El momento actual es todavía una instancia de fuerte transición de un patrón de desarrollo hacia otro -en menos de una década se pasó de un largo ciclo de inestabilidad política a la consolidación de la democracia y de una economía centrada en el Estado hacia una orientada al mercado- cuyas implicaciones para el sector no lucrativo no son definitivas. En síntesis, creemos que es necesario acentuar aún más el carácter histórico-político de esta teoría, pensando, por ejemplo, que los orígenes pueden re-fundarse y que es necesario desarrollar herramientas conceptuales para analizar estos puntos de inflexión.

Todo estos supuestos de la teoría representan una seria limitación para ubicar el caso argentino en la tipología prevista por Salamon y Anheier. Si tuviéramos que atenernos a la misma diríamos que lo más cercano es pensar al caso argentino como proviniendo de un modelo corporativista y tendiendo hacia un modelo liberal, con las particularidades señaladas. En relación al modelo corporativista, es necesario pensar si el populismo puede ser reductible a una de sus variantes, o si es un concepto diferente y con suficiente entidad como para justificar una reflexión particular en el origen de sociedades civiles como las latinoamericanas.

---

<sup>17/</sup> Este enfoque centrado en la ciudadanía y la justicia social puede verse para el caso del peronismo en Torre (1990) y James (1990).

## CONSIDERACIONES FINALES

---

Como ha sido reiterado en los análisis históricos, el desarrollo del sector no lucrativo en Argentina ha tenido un desenvolvimiento diferente a aquél previsto en el modelo liberal, diferencias que en este trabajo hemos ubicado bajo la figura de un límite lábil entre las esferas pública y privada. En el modelo, el límite entre una esfera pública -el Estado- y una esfera social -los ciudadanos en su actividad privada- está resaltado por la idea de individuo y su esfera protegida de libertades frente al Estado. En el ámbito de la política, esto se complementa con la integración de la población a través de la ciudadanía política y con la representación como lazo político fundamental entre gobernantes y gobernados.

Tanto el patrimonialismo como el populismo, cada uno a su modo, redundaron en la debilidad de este modelo en Argentina. El concepto de patrimonialismo, desarrollado para describir el orden consolidado en 1880, expone la labilidad del límite entre las esferas privada y pública, como consecuencia del modo personalista en que las clases dominantes ejercieron el poder político. Por su parte, el concepto de populismo, desarrollado para describir el orden inaugurado por el peronismo hacia mediados del siglo XX, implica nuevos rasgos para la labilidad entre lo público y lo privado, entre los que sobresale la mediación del Estado Benefactor en la constitución de las identidades sociales colectivas.

Contrario al par libertad individual-Estado mínimo del modelo liberal, bajo el patrimonialismo el Estado fue la herramienta de construcción de la nación liderada por la oligarquía y bajo el populismo fue la fuente de identidad colectiva de la gran mayoría de la población -el pueblo-. La integración de la población se dio bajo el populismo por medio de la ciudadanía social antes que por la ciudadanía política, esto es, por la legislación laboral y las políticas sociales antes que por la ley y el voto.<sup>18/</sup> Y finalmente, la representación como lazo político entre gobernantes y gobernados fue bastardeada a través de los mecanismos del fraude electoral, los golpes de Estado y la proscripción política,<sup>19/</sup> y además jaqueada por el populismo, que privilegió la relación directa entre el líder y las masas y la presencia efectiva del pueblo en la plaza pública.

Estas diferencias del caso argentino con respecto al modelo liberal redundaron en consecuencias específicas para el mundo asociativo. En el modelo liberal, las organizaciones no lucrativas cumplen una función política, fortaleciendo la democracia pluralista que expresa la diversidad de intereses de los ciudadanos organizados; y una función económico-social, brindando servicios para la sociedad. Esta última función preserva un espacio para la iniciativa privada -frente al Estado- en la provisión de bienestar social.

En el caso de Argentina, entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la provisión de servicios por organizaciones no lucrativas se insertó en un orden patrimonialista, en el que convivieron sociedades de beneficencia vinculadas en forma personalista al Estado y organizaciones de inmigrantes, ignoradas -y muchas veces perseguidas- por el Estado, cuyos miembros se encontraban, además, excluidos del sistema político. Hacia mediados de siglo, bajo el populismo, el sector no lucrativo asumió, a través de los sindicatos y las obras sociales, un rol fundamental en la provisión de servicios, pero lo hizo en fuerte vinculación con el Estado de Bienestar, conformando sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica y, por lo tanto, alejándose claramente del modelo liberal. El populismo también acentuó las diferencias con este modelo en relación a la función política de las asociaciones civiles, a través del papel asignado a las unidades básicas u “organizaciones libres del pueblo” en la inserción del peronismo en el ámbito de la comunidad. Esta

---

<sup>18/</sup> Wanderley Dos Santos (1988) señala las siguientes diferencias entre los países centrales y los países latinoamericanos en relación a la adquisición de ciudadanía: (a) el proceso de incorporación política de las grandes masas antecedió al proceso de institucionalización de la competencia política en un régimen estable; (b) la política social fue utilizada como un instrumento para lograr la solución de problemas distributivos en un contexto de baja institucionalización liberal; (c) la construcción de la identidad colectiva de los principales actores sociales se dio antes que la estabilización liberal.

<sup>19/</sup> Estos mecanismos fueron una constante a lo largo de la historia argentina. Si el fraude electoral fue característico del orden patrimonialista, a partir de 1930 se sumaron los golpes de Estado y la proscripción política, que alcanzaron su máxima expresión luego del derrocamiento del peronismo en 1955.



función política de las organizaciones de la sociedad civil, concebida en términos de impulsar el cambio social predicado por una doctrina hacia todos los niveles de la sociedad -antes que en términos de fortalecer el pluralismo democrático- encontró su máxima expresión en las décadas de 1960 y 1970. En este período, caracterizado por la profunda inestabilidad institucional, los gobiernos autoritarios y la proscripción política, el rol de las asociaciones -sobre todo aquellas vinculadas a los movimientos populares- fue incluido dentro de diversos proyectos de transformación y revolución social, que muchas veces apelaron a la violencia política.

La transición democrática iniciada en 1983, y aún más las reformas estructurales de la economía y el Estado iniciadas en la década del '90, constituyen un importante punto de inflexión en relación al modelo de desarrollo seguido por la sociedad argentina a lo largo de su historia. Este punto de inflexión parece acercar a Argentina al modelo liberal, en tanto existen tendencias hacia la progresiva disolución del entretejido históricamente establecido entre lo social y lo estatal. Algunas de estas tendencias son el surgimiento y extensión de organizaciones que no apelan al Estado sino que lo cuestionan desde la perspectiva de los derechos y libertades individuales; la retirada del Estado de Bienestar y el desmantelamiento de los sistemas de seguridad social y asistencia médica; la progresiva hegemonía de los mecanismos de libre mercado.

Sin embargo, es aún prematuro establecer en forma definitiva si este momento de profunda transición desembocará en una constitución más delimitada entre las esferas pública y privada, como las nuevas tendencias parecen indicar, o en una nueva forma de labilidad. En consecuencia, creemos que para entender la situación actual del sector no lucrativo en Argentina es necesario no olvidar que este es un momento transicional y estar alertas al modo en que las nuevas tendencias se insertan en una sociedad que tiene su historia y sus rasgos particulares.

# BIBLIOGRAFIA

---

◆ **Auyero, Javier (1996) (1997)**

*La doble vida del clientelismo político.* Sociedad 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

*¿Favores por votos?* Buenos Aires, Editorial Losada.

◆ **Bustelo Graffigna, Eduardo (1996)**

*El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales en la Argentina.* L'Ordinaire Latino Americain 165-166, Argentina, IPEALT - Université de Toulouse - Le Mirail.

◆ **Coni, Emilio (1917)**

*Asistencia y previsión social. Buenos Aires caritativo y previsor.* Buenos Aires, E. Spinelli.

◆ **Dos Santos, Wanderley (1988)**

*Genese e apocalipse. Elementos para una Teoría da crise institucional latino-americana.* Novos Estudos 20, Sao Paulo.

◆ **Esping Andersen, G. (1990)**

*The Three Worlds of Welfares Capitalism.* Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

◆ **Favero, Luigi (1985)**

*Las escuelas de las sociedades italianas en la Argentina (1860-1914).* En Devoto, F. - Rosoli, G. (ed.): *La inmigración italiana en la Argentina.* Buenos Aires, Biblos.

◆ **Germani, Gino (1962)**

*Política y Sociedad en una época de transición.* Buenos Aires, Paidós.

◆ **González Bombal, Inés (1988)**

*Los vecinazos. Las protestas barriales en el gran Buenos Aires, 1982-83.* Colección Hombre y Sociedad, Nº 14, Buenos Aires, Ediciones del IDES.

◆ Grillo, Oscar (1995)

***Las asociaciones vecinales en Buenos Aires. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas.*** En Thompson (ed.): ***Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.*** Buenos Aires, UNICEF - Losada.

◆ James, Daniel (1990)

***Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora 1946-1976.*** Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

◆ Minujín, A. (ed.) (1992)

***Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina.*** Buenos Aires, UNICEF - Losada.

◆ Moore, Barrington Jr. (1966)

***Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.*** Beacon Press, Boston, Massachusetts.

◆ Murmis, M. - Portantiero, J. C. (1971)

***Estudios sobre los Orígenes del Peronismo.*** México, Siglo XXI.

◆ Palermo, Vicente (1990)

***Partidos políticos, actores sociales y Estado en la escena local. La región metropolitana en la naciente democracia (1984-1989).*** Buenos Aires, Mimeo.

◆ Puigross, Adriana (1990)

***Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino.*** Buenos Aires, Editorial Galerna.

◆ Roitter, Mario (1996)

***La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina.*** Documento 115, Buenos Aires, CEDES.

◆ Salamon, L. - Anheier, H. (1998)

***Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationality.*** Voluntas: International Journal of voluntary and Nonprofit Organizations. Vol 9, N° 3.

◆ **Silva, Juan (1995)**

***El ciudadano en su laberinto. Sociedades de fomento barrial y entidades de bien público.***  
En Thompson (ed.): ***Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.***  
Buenos Aires, UNICEF - Losada.

◆ **Smulovitz, Catalina (1997)**

***La investigación sobre el tercer sector: el sur también existe.*** En Informe ISTR, Baltimore, ISTR.

◆ **Svampa, Maristella (1996)**

***Populismo y Peronismo: Algunas interpretaciones sobre el fenómeno peronista.*** San Miguel, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Mimeo.

◆ **Torre, Juan Carlos (1990)**

***La Vieja Guardia Sindical.*** Buenos Aires, Editorial Sudamericana.