

nuevosdocumentoscedes

2000/5



área de sociedad civil y desarrollo social

*DEFINIENDO EL SECTOR SIN FINES DE LUCRO
EN ARGENTINA*

*ANDREA CAMPETELLA
INÉS GONZÁLEZ BOMBAL
MARIO M. ROITTER*

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. INTRODUCCION

La existencia de organizaciones privadas sin fines de lucro es un fenómeno de larga data en Argentina. Desde la época colonial y el período de la Independencia, es decir, incluso antes de la consolidación del Estado a fines del siglo pasado, existieron instituciones de bien público actuando en las áreas social, cultural, política y sobre todo asistencial.

Sin embargo, lo que constituye un hecho relativamente reciente es la visibilidad social de estas organizaciones como un sector, que sólo en esta última década ha trascendido al espacio público con diversos nombres: "sector no lucrativo", "tercer sector", "sector voluntario". Asimismo, también es recién en esta última década que este conjunto de organizaciones como un todo se han constituido en objeto de investigación por parte del mundo académico. Los principales obstáculos que todavía existen para lograr un mejor perfil público del sector no lucrativo son: a) la escasez de información cuantitativa elaborada sobre el sector como un todo - y sobre cada uno de los subsectores que lo constituyen; b) la superposición y heterogeneidad tanto de los términos que nombran a las diferentes organizaciones sin fines de lucro como de las normas legales que las regulan; y c) el incipiente desarrollo de estudios que profundicen en la estructura y desarrollo del sector teniendo en cuenta los particulares rasgos históricos, políticos y culturales de Argentina.

En el presente trabajo nos concentraremos en la estructura del sector, pasando revista a los principales tipos de organizaciones que lo componen. En un primer momento analizaremos los tipos de instituciones identificados utilizando la definición estructural operacional (Salamon - Anheier, 1992). Además discutiremos las definiciones corrientes de las organizaciones que conforman el sector: la legal y la de "uso social", es decir, el modo en que son nombradas y reconocidas en el espacio público, ya que no siempre ambas perspectivas presentan una estructura análoga.

Una vez dibujado el "mapa" del actual sector no lucrativo, realizaremos un breve análisis de los puntos problemáticos que surgen de la aplicación de la definición estructural operacional para el caso argentino.

2. PRINCIPALES TIPOS DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

Antes de describir las diferentes organizaciones que en Argentina forman parte del sector sin fines de lucro, es necesario aclarar ciertas cuestiones.

En primer lugar, dado que este trabajo forma parte de un proyecto comparativo internacional es preciso aplicar una definición común a todos los países que participan, para delimitar un objeto de estudio comparable. En este caso, la definición utilizada por el proyecto es la *definición estructural operacional* elaborada por Salamon y Anheier (Salamon - Anheier, 1992). Dicha definición establece cinco criterios que deben cumplir las organizaciones sin fines de lucro para formar parte del sector tal como lo define el proyecto. Estos criterios son:

- *estructuradas*: supone la presencia de cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo, aunque no es indispensable que las organizaciones cuenten con personería jurídica.
- *privadas*: que estén formalmente separadas del Estado, aunque está contemplada la posibilidad de que reciban fondos públicos y/o que funcionarios del Estado formen parte de su directorio.
- *autogobernadas*: que tengan la capacidad de manejar sus propias actividades y elegir sus autoridades.
- *que no distribuyan beneficios entre sus miembros*: este criterio supone que las ganancias generadas por la institución no deben ser distribuidas entre sus miembros.
- *voluntarias*: de libre afiliación.^{1/}

La segunda cuestión tiene que ver con el criterio desde el cual se clasifican los diferentes tipos de organizaciones sin fines de lucro en Argentina. Hemos considerado adecuado combinar el uso de dos criterios: uno legal, a partir de las categorías establecidas por la ley y uno de "uso social", a partir del modo en que las diferentes organizaciones se nombran a sí mismas y son reconocidas en el espacio público. Creemos que esto es lo más adecuado porque, por un lado, la legislación no siempre ha acompañado adecuadamente la evolución y dinámica del universo asociativo; y por otro, el criterio legal presenta el problema de definir un universo muy amplio, heterogéneo y sin una identidad socialmente visible.

Desde el punto de vista legal, los principales términos establecidos por el Código Civil argentino para las personas de derecho privado que no persiguen fines lucrativos son los de *asociación civil* y *fundación*. Sin embargo, las disposiciones y conceptualizaciones del Código Civil son muy generales y se revelan insuficientes ante la compleja realidad y la multifacética dinámica del campo de las asociaciones civiles. Como consecuencia, se ha ido generando un amplio conjunto de reglas, provenientes de la jurisprudencia emanada de sedes judiciales o administrativas, así como toda una serie de resoluciones, criterios y antecedentes de organismos oficiales de contralor.

^{1/} Originalmente el criterio de *voluntarias* tal cual está expuesto en el texto citado supone la existencia de personal voluntario en las organizaciones. Con el avance del proyecto la definición fue modificada, y el criterio *voluntarias* se redefinió bajo la idea de "libre afiliación".

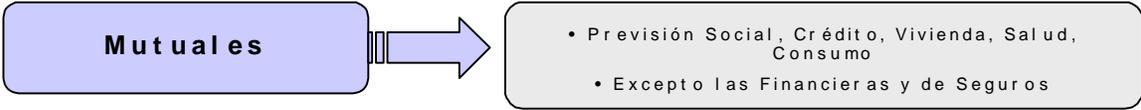
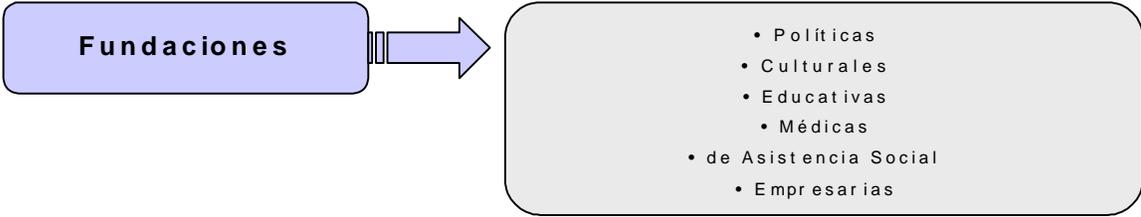
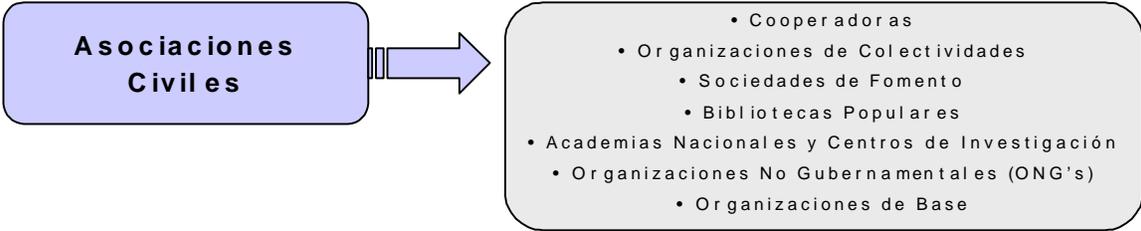
Así, existen organizaciones sin fines de lucro que sin bien son consideradas *asociaciones civiles* en sentido amplio, responden jurídicamente a términos especiales y están sujetas a regulaciones y autoridades de contralor propias -tal es el caso de las mutuales, cooperativas, sindicatos y obras sociales- o que tienen una doble regulación: la de la Inspección General de Justicia y la propia -cooperadoras, sociedades de fomento, academias nacionales y cultos no católicos-.^{2/}

Por otro lado, existe el término legal de *entidad de bien público*, denominación de orden genérico, otorgada a todas aquellas entidades que se inscriben en el Registro Nacional de Entidades de Bien Público. Para esto, dichas entidades deben poseer personería jurídica, es decir, deben estar constituidas legalmente -como asociaciones civiles o fundaciones- o bajo ciertas denominaciones, como es el caso de las mutuales o las asociaciones en sentido amplio, categoría a la que pertenecen las cooperadoras escolares, sociedades de fomento, etc.. Si bien la obtención del estatuto de *entidad de bien público* no es obligatoria -es decir, la inscripción en el Registro es optativa- es conveniente, puesto que muchas instituciones donantes y la mayoría de las reparticiones estatales lo exigen para otorgar donaciones o subsidios. Al ser esta una calificación de segundo grado, creemos más pertinente excluirla de la categorización que haremos aquí, en tanto su inclusión generaría problemas de superposición.

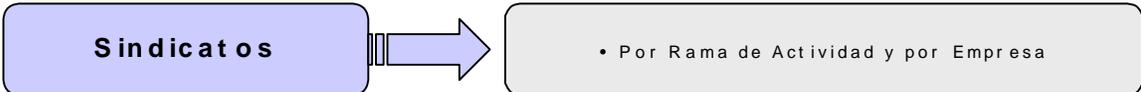
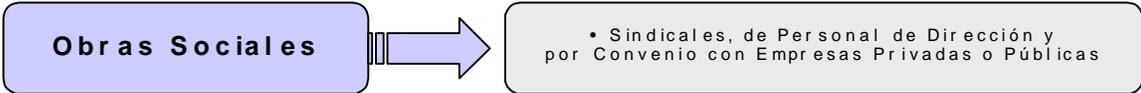
Desde el punto de vista del criterio que hemos denominado de “uso social” existe una gran variedad de términos que recortan universos diferentes de organizaciones con diferentes perfiles, las cuales legalmente son en su mayoría asociaciones civiles o fundaciones. Si bien los límites entre estos universos no son siempre claros, creemos posible distinguir entre *organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, organizaciones de colectividades, centros de investigación, academias nacionales, bibliotecas populares, cooperadoras, etc.*

^{2/} Ver GARAY, C.: *El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, en este mismo volumen.

Tipología de Organizaciones Sin Fines de Lucro



Casos Híbridos



2.1. ASOCIACIONES CIVILES

Desde una perspectiva jurídica, el término *asociación civil* –así como *fundación*– está establecido en el artículo 33 del Código Civil argentino ^{3/} para las entidades sin fines de lucro, las cuales son definidas como *organizaciones que surgen de la mancomunidad de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común, y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia*.

Las características de estas entidades son las siguientes:

- objeto de bien común
- ausencia de finalidad lucrativa
- patrimonio propio
- capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones
- autorización estatal para funcionar
- imposibilidad de subsistir únicamente de asignaciones del Estado

En el caso particular de las asociaciones civiles, en Argentina no existe una ley específica que las regule orgánicamente. Es por eso que el organismo de contralor a nivel de la jurisdicción nacional, la Inspección General de Justicia, ha asumido el rol pretor y legisla su propia normativa. En general, esta normativa ha sido seguida luego por las autoridades de cada provincia.

Desde la perspectiva de “uso social”, el término asociación civil refiere a un grupo muy diverso de organizaciones. Algunas de ellas pueden ser agrupadas según diversos términos que desglosaremos a continuación.

2.1.1. COOPERADORAS

Este término alude a las entidades que forman los mismos usuarios en torno a hospitales y escuelas, a fin de contribuir al sostenimiento de estas instituciones. Para la recaudación de fondos a tal fin, suelen organizar eventos u otras estrategias como rifas, venta de bonos contribución o cobro de cuotas voluntarias. Reciben además subsidios del Estado y actúan como proveedoras de servicios estatales, como es el caso de los comedores infantiles gestionados por las cooperadoras escolares. Estas entidades son asociaciones en sentido amplio y, en tanto tales, están bajo la órbita de la Inspección General de Justicia. En el caso de las cooperadoras escolares, se encuentran además registradas y controladas por las reparticiones estatales. Las cooperadoras, por trabajar insertas en instancias públicas, actúan en una relación bastante marcada de complementariedad-subsidiariedad con el Estado y son fundamentales para la mejor provisión de los servicios públicos de educación y salud.

^{3/} El artículo 33 en su versión original de 1869 no distinguía, dentro de la categoría personas de derecho privado, entre organizaciones con y sin fines de lucro. Esta distinción y, consecuentemente, la definición aquí provista, se produce en 1968 en el marco de una reforma del Código Civil.

2.1.2. ORGANIZACIONES DE COLECTIVIDADES

Las asociaciones formadas por colectividades han jugado un rol importante en la formación del sector sin fines de lucro, debido a la fuerte influencia de la inmigración en la constitución de la población argentina. La mayoría de estas asociaciones provienen de las oleadas inmigratorias llegadas a Argentina entre fines del siglo pasado y principios de este siglo. Si bien una alta proporción pertenece a las colectividades española e italiana, también son importantes las colectividades judía, árabe, armenia, alemana y otras de Europa occidental. Formalmente, casi la totalidad son asociaciones civiles o mutuales y desarrollan actividades culturales, deportivas, sociales y benéficas. Asimismo, son de gran importancia los hospitales creados por estas colectividades, los que surgieron a principios de siglo como anexos sanitarios de las respectivas sociedades de beneficencia, para transformarse en la actualidad en instituciones que prestan servicios de alta calidad sin hacer distinciones de nacionalidad.

2.1.3. SOCIEDADES DE FOMENTO

Los orígenes de estas organizaciones se remontan hacia la década del veinte de este siglo, cuando se extendió el espacio urbano y se formaron barrios periféricos al centro de la ciudad. En este contexto, surgieron asociaciones de vecinos para hacer frente a necesidades como la extensión de servicios públicos o la apertura de espacios de sociabilidad y educación. Frecuentemente, estas organizaciones estaban vinculadas también a las colectividades de inmigrantes, aunque luego el lazo connacional fue debilitándose y fue predominando la vinculación barrial. Actualmente las sociedades de fomento realizan múltiples actividades: demanda de mejoras urbanas para el barrio, talleres artísticos o educativos para los vecinos, organización de eventos deportivos o recreativos, etc. Las sociedades de fomento son asociaciones en sentido amplio y, por tanto, en la jurisdicción nacional están bajo la órbita de la Inspección General de Justicia. Sin embargo, al ser organizaciones territoriales ligadas a los respectivos barrios, están a su vez sometidas a la legislación municipal. La Ley Orgánica de Municipalidades ^{4/} en su artículo 27 establece que *corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar el funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento*. Por tanto, están reguladas por el municipio correspondiente, el cual les adjudica un radio de acción geográficamente delimitado y les atribuye amplias funciones, que incluyen la realización de mejoras edilicias y sanitarias, de actividades culturales y sociales. Por otra parte, al estar sometidas a la regulación municipal, sucede que no existe una normativa general para todas las sociedades de fomento, sino que es el órgano legislativo de cada municipio el que propone y aprueba las ordenanzas correspondientes. Las sociedades de fomento privilegian su relación inmediata con el Estado, y se mantienen como nexo principal entre éste y la comunidad. Desde esta perspectiva, es común aludir a ellas como *entidades intermedias* u *organizaciones comunitarias*.

2.1.4. BIBLIOTECAS POPULARES

Su origen, como en el caso de las sociedades de fomento, se remite a la década del '20 y a la expansión y densificación urbanas. Usualmente están insertas en escuelas o estrechamente vinculadas a las sociedades de fomento barriales. Se encuentran reguladas por un organismo gubernamental denominado Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Municipales (CONABIN), el que dispone, por ley, de un fondo especial formado por un porcentaje de los premios de los juegos de azar, excluidas las carreras hípicas. Como en el caso de las cooperadoras, las bibliotecas populares

^{4/} Esta ley fue sancionada en 1958 y actualizada en 1982.

también son instituciones que actúan en una relación bastante marcada de complementariedad-subsidariedad con el Estado.

2.1.5. ACADEMIAS NACIONALES Y CENTROS DE INVESTIGACION

Estos términos aluden a instituciones privadas e independientes, cuyo estatuto legal suele ser el de asociación civil, orientadas al estudio y la investigación de las ciencias, las letras y las artes. Las academias nacionales son de mayor antigüedad y cubren un espectro más amplio de temáticas. Los centros de estudio están usualmente formados por profesionales dedicados a la investigación en ciencias sociales, y surgieron en la década de 1960, en gran parte de los casos con apoyo de la cooperación internacional. Su surgimiento estuvo estrechamente relacionado con las intervenciones a la Universidad pública, frente a las que estos centros devinieron lugares importantes de discusión y de acogida de los profesores expulsados. A partir del establecimiento de la democracia, estos centros aparecen claramente insertos en la discusión crítica sobre la realidad social. A sus actividades de investigación, suman funciones de asesoría, consultoría, enseñanza y difusión. Por otro lado, se constituyen para el Estado en fuentes de reclutamiento de funcionarios o colaboradores.

2.1.6. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG´s)

Con este término se alude a organizaciones ligadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos, que aparecieron en Argentina en la década del '70, y contaron con el apoyo de la cooperación internacional. Las ONG's actúan prestando o intermediando servicios, o bien haciendo "*advocacy*" en temas tales como ambientalismo, derechos humanos, derechos civiles, derechos de la mujer, de minorías, etc. En algunos casos han sido el sostén institucional de importantes movimientos sociales, tal como el de los derechos humanos que jugó un papel central en la transición democrática. En general, las ONG's aparecen reivindicando derechos colectivos, ya sea frente al Estado, demandando transparencia o bregando por el respeto de derechos humanos o civiles; o frente a las empresas, denunciando malas prácticas en relación al medio ambiente o discriminación laboral de minorías. Estas demandas pueden llegar a la Justicia o no, pero en general son canalizadas a través de los medios de comunicación, los que juegan un rol de gran importancia para el universo de las ONG's, dándole visibilidad en el espacio público. Aunque legalmente aparecen registradas como asociaciones civiles -o incluso fundaciones- se distinguen como universo con bastante claridad, en tanto ejercen presión y presencia en el espacio público y se identifican mutuamente, expresándose esto en la conformación de redes, foros y encuentros de relativa importancia y continuidad.

2.1.7. ORGANIZACIONES DE BASE

Con este término se alude a asociaciones de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente villas o asentamientos. Esto las diferencia de las sociedades de fomento, además de que normalmente permanecen como organizaciones más informales, sin adquirir estatuto legal, debido a los costos que ello supone. Por otro lado, las organizaciones de base suelen contar con la asistencia técnica de organizaciones no gubernamentales. Pueden tener objetivos concretos en relación a la demanda de mejoras de su situación –como en el caso de los movimientos de ocupantes, que se movilizan en pro de obtener tierras– o llevar a cabo actividades más permanentes como apoyo escolar, guarderías, comedores infantiles, ollas populares, etc.

Tipos Legales	Características Principales	Denominación de Uso Corriente
Asociaciones Civiles	<ul style="list-style-type: none"> • Según el artículo 33 del Código Civil: <ul style="list-style-type: none"> - Sin fines de lucro - Objeto de bien común - Autorización estatal para funcionar e inscripción en la Inspección General de Justicia - Imposibilidad de subsistir únicamente de asignaciones del Estado • Sin legislación específica que las regule 	Cooperadoras
		Organizaciones de Colectividades
		Sociedades de Fomento
		Bibliotecas Populares
		Academias Nacionales y Centros de Investigación
		Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)
		Organizaciones de Base

2.2. FUNDACIONES

Como se expuso en el apartado anterior, desde una perspectiva jurídica, los términos *fundación* y *asociación civil* son los establecidos por el Código Civil argentino para las entidades sin fines de lucro. Por lo tanto, las fundaciones, en tanto tales, son también definidas como *organizaciones que surgen de la mancomunidad de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia*. Asimismo, comparten las características del artículo 33 reseñadas en el apartado correspondiente a *asociaciones civiles*.

A diferencia de las asociaciones civiles, para el caso de las fundaciones sí existe una ley específica que las regula. Esta es la Ley 19.836, sancionada en 1972, cuyo artículo 1 define a las *fundaciones como personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, aporte que debe posibilitar razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos*. A su vez, las fundaciones también están sometidas a las disposiciones establecidas por la Inspección General de Justicia, mientras que sean compatibles con la citada Ley y la naturaleza propia de estas entidades.

Desde la perspectiva del “uso social”, las fundaciones aparecen como tales en el espacio público. En este sentido, son una categoría fácilmente delimitable y es posible establecer algunos subgrupos según un criterio temático.

2.2.1. FUNDACIONES POLITICAS

También conocidas como “*think tanks*”, son aquellas ligadas a partidos o personalidades políticas y dedicadas en general a la elaboración de programas y proyectos, a la investigación y difusión. Se diferencian de los centros de investigación por su vinculación directa a intereses de líderes o partidos políticos. Surgieron con gran fuerza sobre todo a partir de la década del 90, a la par de una tendencia de los partidos políticos hacia formas más “privadas” de hacer política. (Thompson, 1994).

2.2.2. FUNDACIONES EN EL AREA DE LA CULTURA

En general sostienen muestras artísticas, salas teatrales, otorgan premios, becas y subsidios.

2.2.3. FUNDACIONES EN EL AREA DE EDUCACION

Aquí se incluyen la totalidad de las universidades privadas, en tanto legalmente este tipo de instituciones están obligadas a adoptar la figura de fundación. Esta disposición data de la década de 1960, momento en que este tipo de fundaciones sufrió una gran expansión, favorecida desde el Estado a través de subsidios.

2.2.4. FUNDACIONES EN EL AREA DE SALUD

Dedicadas a brindar asistencia, a promover la investigación médica, y a la prevención de enfermedades. Frecuentemente las cooperadoras de hospitales importantes se constituyen en un segundo momento como fundaciones, en función de cumplir mejor sus objetivos de recaudar fondos y contribuir al mejoramiento de los servicios del hospital respectivo.

2.2.5. FUNDACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL

Dedicadas a brindar ayuda a escuelas, hospitales, instituciones de barrios carenciados, etc.

Una cantidad importante de estas fundaciones -excepto las políticas- se distingue a su vez por estar patrocinadas por empresas o bancos o por pertenecer a empresarios importantes. Esto se encuadra dentro del fenómeno de la filantropía empresaria, que si bien tiene antecedentes en la historia argentina se ha expandido notablemente en la última década. Un estudio realizado por Roitter (1996) indica una gran heterogeneidad en los tamaños de estas fundaciones, y consecuentemente, en su disponibilidad de recursos, los que provienen prácticamente en su totalidad de la empresa-madre. Este estudio también señala que la mayoría de estas fundaciones combina el desarrollo de programas propios con la realización de donaciones a terceros, con lo que puede incluirlas dentro de la categoría de “*grant-makers*”.^{5/} Por su parte, puede incluirse a las fundaciones que no están vinculadas al mundo empresario o bancario -excepto algunos pocos casos- dentro de la categoría de “*grant-seekers*”.^{6/}

Tipología de Organizaciones Sin Fines de Lucro		
Tipos Legales	Características Principales	Denominación de Uso Corriente
Fundaciones	<ul style="list-style-type: none"> • También definidas por el artículo 33 del Código Civil • Constituidas con aporte patrimonial de una o más personas • El objeto hace al bienestar general • Reguladas por Ley 19.836 • Deben inscribirse en la Inspección General de Justicia 	Fundaciones Políticas
		Fundaciones Culturales
		Fundaciones Educativas
		Fundaciones Médicas
		Fundaciones de Asistencia Social
		Fundaciones Empresarias

^{5/} El término *grant-makers* alude a aquellas organizaciones que se dedican a otorgar financiamiento a otras instituciones a través de becas, subsidios, etc.

^{6/} El término *grant-seekers* refiere a las organizaciones que buscan fondos de otras instituciones para financiar sus actividades.

2.3. MUTUALES

El inicio del mutualismo estuvo estrechamente relacionado a la inmigración europea llegada a Argentina a partir de fines de siglo XIX. También llamadas mutualidades, sociedades de socorros mutuos, asistencia recíproca o previsión social, estas entidades se desarrollaron principalmente en el área de seguros, previsión social, asistencia médica y diversos tipos de servicios (proveeduría, alojamiento temporario, centros de recreación, comedores, guarderías, hogares de ancianos, etc.).

Hacia mediados de la década de 1940, con la expansión del Estado, aquellas mutuales creadas en base al oficio de sus miembros fueron el origen de las *obras sociales*, instituciones base del sistema nacional de salud articulado por el Estado en torno a los sindicatos. El resto del universo mutual continuó expandiéndose en diversas áreas, constituyendo uno de los principales medios por los cuales amplios sectores de la población gestionaron la satisfacción de sus propias necesidades.

Actualmente, existen más de 6 mil mutuales que cuentan con alrededor de 5 millones de socios, y que se ocupan de brindar distintos tipos de servicios sociales a la comunidad. La mayor parte se concentran en el rubro de previsión social, seguros, créditos, vivienda, salud y consumo.

De acuerdo a los criterios establecidos en la definición estructural-operacional, hemos considerado adecuado no incluir dentro del sector, a los fines de la comparación internacional a las mutuales del sector finanzas y seguros.

2.4. COOPERATIVAS

Las cooperativas también surgieron a partir de fines del siglo XIX al compás del fenómeno inmigratorio, el crecimiento de la clase trabajadora y la expansión económica. Si las mutuales fueron un fenómeno típicamente urbano, y por ellas los obreros e inmigrantes se proveyeron de servicios de salud y seguridad social; las cooperativas comenzaron siendo un fenómeno típicamente rural, por el que colonos de diferentes nacionalidades y chacareros organizaron sus actividades agropecuarias.

Paulatinamente, las cooperativas se extendieron hacia otros rubros además del agropecuario. Así, sobre todo en aquellas zonas del interior del país poco atractivas para las empresas, surgieron cooperativas para proveer servicios públicos como electricidad y comunicación. También se desarrollaron cooperativas de crédito, seguros, trabajo y vivienda.

Mientras las mutuales son definidas textualmente en la Ley Orgánica de Mutualidades como entidades sin fines de lucro, en el caso de las cooperativas la aplicación de este rótulo debe efectuarse con cierto número de aclaraciones.

Según la Ley de Cooperativas, éstas son *entidades fundadas en el esfuerzo y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios*. En este sentido, lo primero que se destaca es la función de servicio que cumplen estas entidades. Así, en la exposición de motivos de la citada Ley, se define el *acto cooperativo* estableciéndose claramente que *no implica operación de mercado sin la realización de un servicio social, de conformidad a los principios tipificados por la ley*. Asimismo, al definir la naturaleza del fin social de las cooperativas, la ley vuelve a insistir en que *éste no consiste en otra cosa que la organización de un servicio comunitario en beneficio común de los asociados a ese exclusivo objeto*.

Ahora bien, el tema más complejo en la definición de las cooperativas como entidades sin fines de lucro es la efectiva posibilidad de distribución de beneficios entre los asociados. Y esto es así porque justamente es en el concepto de excedentes repartibles y de su distribución donde radica uno de los aspectos esenciales y particulares de la naturaleza cooperativa. Es decir que la pertenencia de

las cooperativas al terreno de la “economía solidaria” o la “economía social” establece algunas peculiaridades en el tipo de beneficio a distribuir y en la modalidad de distribución que es necesario examinar.

Según especialistas en la materia y teniendo en cuenta las particularidades de la doctrina cooperativa aquí expuestas, creemos que sería legítimo rotular a las cooperativas como organizaciones sin fines de lucro. En este mismo sentido se expresan los entendidos en la denominada “economía social” o “economía solidaria”, quienes establecen los siguientes rasgos comunes para las organizaciones pertenecientes a este campo: ausencia de fin lucrativo, gestión democrática, independencia respecto del Estado (Hengstenberg - Cracogna, 1988).

A partir de esto, es necesario, sin embargo, establecer algunas diferencias dentro del heterogéneo mundo de las cooperativas. Actualmente, existen en Argentina aproximadamente 12.400 entidades de este tipo, distribuidas de la siguiente manera: 34% cooperativas de trabajo, 20% de vivienda, 15% agropecuarias, 14% de servicios públicos y el resto distribuido en los rubros de crédito, consumo y seguros.

De acuerdo con los criterios del Proyecto Comparativo Internacional de la Universidad Johns Hopkins, creemos adecuado considerar a las cooperativas de trabajo, agropecuarias ^{7/} y de servicios públicos como casos híbridos. Por su parte, las cooperativas comerciales, industriales, bancarias y de seguros no serán consideradas en el presente trabajo debido a que, a diferencia de las primeras, que son entidades pequeñas, en ellas la distribución del excedente -bajo la forma de retorno- se vuelve, por su volumen, más problemática.

Tipología de Organizaciones Sin Fines de Lucro	
Tipos Legales	Características Principales
Mutuales	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro • De ayuda recíproca • Dedicadas a previsión social, asistencia médica y servicios (proveeduría, recreación, alojamiento, hogares de ancianos, etc.) • Regidas por la Ley Orgánica de Mutualidades (Nº 20.321)
Cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> • O rigen rural: organización de actividades agropecuarias • Extensión a servicios públicos (electricidad y comunicaciones) y al crédito, trabajo y vivienda • Ayuda mutua para prestar servicios comunitarios • Regidas por la Ley de Cooperativas (Nº 20.337)

2.5. OBRAS SOCIALES

Las obras sociales tienen su origen en las sociedades de socorros mutuos desarrolladas entre fines del siglo XIX y principios del XX. A partir de mediados de la década de 1940, aquellas sociedades de socorros mutuos creadas en torno a las categorías ocupacionales de sus miembros fueron integradas en un sistema nacional de salud y pasaron a funcionar en relación a los sindicatos legalmente reconocido por el Estado para cada rama de actividad.

La cobertura integral provista por las obras sociales hace de ellas un sistema peculiar que cumple con los principios de los sistemas nacionales de salud –tales como la universalidad de la cobertura o la inmediatez e integralidad de las prestaciones– en grado mucho mayor que otros sistemas latinoamericanos especialmente creados para el manejo y administración de prestaciones

^{7/} La mayor parte de las cooperativas definidas como agropecuarias son pequeñas organizaciones desarrolladas en el interior del país, las cuales cumplen con los criterios establecidos para las organizaciones sin fines de lucro.

de seguridad social. Ello ha inducido a que se equipare a las obras sociales con un verdadero seguro nacional de salud (Hengstenberg - Cracogna, 1988).

Actualmente este sistema está siendo modificado, aunque de forma muy paulatina debido a la cantidad de intereses que están en él implicados. Gran parte de las dificultades para la sanción final de la reforma laboral que hoy está siendo llevada a cabo en Argentina tiene que ver justamente con el sistema de obras sociales. Estas son un punto clave en el poder de negociación de los sindicatos con el Estado y los empresarios y, a su vez, tienen un mercado cautivo al cual las empresas de medicina privada quieren acceder. La modificación establecida más recientemente, en 1996, fue la de eliminar la afiliación obligatoria a la obra social del sindicato respectivo, permitiendo a los trabajadores la libertad de elección pero limitada al espectro de las obras sociales existentes, es decir, sin incluir a las empresas de medicina privada.

El estatuto de las obras sociales es un arduo tema de discusión, no sólo por el actual proceso de reforma, sino también por la gran heterogeneidad de instituciones que abarca. A rasgos generales, las obras sociales son consideradas como asociaciones en sentido amplio, y están regidas a nivel específico por la Ley 23.660 de Obras Sociales, sancionada en 1989, que las define como agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud, y establece que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. A su vez, la mencionada ley expresa claramente la heterogeneidad del universo de las obras sociales, distinguiendo ocho clases: las sindicales, las de personal de dirección y asociaciones profesionales de empresarios, las constituidas por convenio con empresas privadas o públicas, las creadas por leyes nacionales, las pertenecientes a la administración central del Estado nacional, las de empresas y sociedades del Estado, las del personal civil y militar de las fuerzas de seguridad y todas aquellas entidades cuyos objetivos estén contemplados en lo establecido en la citada ley. De aquí en adelante nos referiremos a las tres primeras clases mencionadas, debido a que sólo ellas son personas de derecho privado. El resto son organizaciones de derecho público no estatal.

La inclusión de estas tres clases de obras sociales dentro del sector no lucrativo es un tema debatible ^{8/} debido al particular desarrollo de estas organizaciones, específicamente, su estrecha relación con los sindicatos y la obligatoriedad de la afiliación. Consideraremos a las obras sociales como casos híbridos, teniendo en cuenta su rol esencial en la provisión de servicios de salud para amplios sectores de la población, su clara ausencia de fines lucrativos y los actuales procesos de desregulación que definirán su futuro y definitivo status.

2.6. SINDICATOS

Los sindicatos también tuvieron sus orígenes en las asociaciones mutuales surgidas a mediados del siglo XIX, particularmente aquellas creadas en base al oficio de sus miembros. A partir de mediados del siglo XX, con la llegada del peronismo al poder, se produjeron transformaciones estructurales que tuvieron como ejes el desarrollo de la intervención estatal en todos los ámbitos, la movilización de los trabajadores y el papel central de los sindicatos.

^{8/} En este sentido, es pertinente mencionar que desde la perspectiva de la economía social las obras sociales son excluidas por considerarse que no cumplen con el requisito de autogestión. Los principales argumentos son que el patrimonio de estas instituciones se conforma con fondos provenientes de beneficiarios -trabajadores- pero también de no beneficiarios -empleadores-; que el Estado tiene una fuerte y decidida intervención en el sistema de salud que alcanza a estas entidades; y en el caso de las obras sociales sindicales, que su administración es realizada por el sindicato correspondiente (Hengstenberg - Cracogna, 1988).

Los sindicatos son asociaciones en sentido amplio, que a nivel específico están regidos por la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores N° 23.551 -sancionada en 1988- y que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Esta Ley garantiza la libertad sindical -tanto para conformar asociaciones como para afiliarse a ellas- y la constitución de sindicatos por rama de actividad, oficio o empresa. Ahora bien, si bien se establece esta libertad sindical, también se establece la figura de *personería gremial*, estatuto que sólo adquiere el sindicato que sea más representativo en su ámbito.

Sólo los sindicatos a los que el Estado otorga personería gremial son los representantes de los intereses individuales y colectivos de los trabajadores ante el Estado y los empleadores. Por lo tanto, los resultados de sus negociaciones con ambos sectores son impuestos a todo el ámbito representado, es decir, a todos los trabajadores de la rama respectiva. Además, sólo los sindicatos con personería gremial tienen los derechos de participar en instituciones de planificación, intervenir en las negociaciones colectivas de trabajo, vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores, constituir patrimonios de afectación con los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades y administrar sus propias obras sociales (artículo 31).

Estas atribuciones especiales otorgadas por la personería gremial han redundado históricamente en un fuerte movimiento sindical organizado en forma cuasi-corporativa y compuesto mayormente por grandes sindicatos por rama de actividad. Estas características están siendo gradualmente modificadas por la reforma laboral que está teniendo lugar actualmente en Argentina, la que está sometiendo a los sindicatos a un complejo proceso de reorganización.

Tipología de Organizaciones Sin Fines de Lucro	
Tipos Legales	Características Principales
Obras Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro • Provisión de servicios de salud • Están bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social y regidas por la Ley 23.660 • De afiliación obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia • Cuentan con aporte obligatorio de los trabajadores y empleadores
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro • Bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y regidas por la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores • De libre asociación • Representan los intereses individuales y colectivos de los trabajadores

3. LA DEFINICION ESTRUCTURAL-OPERACIONAL EN ARGENTINA

En términos generales, los cinco criterios que conforman la definición estructural-operacional desarrollada por Salamon y Anheier son aplicables a las características que asume el sector no lucrativo en la Argentina, aunque existen ciertas particularidades que serán comentadas a continuación.

ESTRUCTURADAS

La Constitución Argentina garantiza a través del artículo 14 el derecho a la libre asociación. Y por su parte, el artículo 46 del Código Civil establece la figura de *simples asociaciones*, esto es, organizaciones sin personería jurídica. Dichas organizaciones son consideradas como sujetos de derecho, siempre que el acto constitutivo y la designación de autoridades se acrediten por escritura pública o mediante instrumento privado con autenticidad certificada por escribano público y se dispone que en caso de funcionar sin estos requisitos todos los miembros son considerados solidariamente responsables por los actos de la entidad.

Consecuentemente con esto, existe un número indeterminado de organizaciones sin fines de lucro que no poseen personería jurídica, por lo cual para aplicarles el criterio de “estructuradas” sería necesario conocer el nivel de formalización en que desarrollan sus prácticas, así como su duración en el tiempo. De acuerdo a la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad^{9/} (CENOC) la mayor parte de las organizaciones de base son simples asociaciones, independientemente del tiempo que lleven actuando. Este rasgo es atribuido a los altos costos que supone el proceso de obtener personería jurídica.

SIN FINES DE LUCRO

En relación a este criterio cabe retomar los conceptos vertidos en el apartado correspondiente a las cooperativas, en tanto éstas son las únicas entidades que presentan ciertos rasgos particulares. Si bien la Ley de Cooperativas no contiene prohibición de lucro, de su texto surge que la obtención de ganancias como utilidades a repartir entre sus miembros no es el fin principal ni accesorio de las cooperativas, siendo éste en cambio la prestación de servicios a sus asociados. Siguiendo la doctrina cooperativa, la Ley define los excedentes repartibles como un *exceso de previsión en el costo del servicio utilizado* y establece su distribución entre los asociados en proporción al uso de dicho servicio y no en proporción al capital aportado. Además, dicha distribución está limitada por deducciones previas y obligatorias -5% destinada a la cuenta de reserva de carácter irrepatriable, 5% a un fondo de acción asistencial y laboral, 5% a un fondo de educación y capacitación- y por la obligación de

^{9/} Este organismo depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, como estructura específica destinada a interactuar con las organizaciones de la comunidad. En 1995 el CENOC estableció un registro voluntario de organizaciones, del cual están tomados los datos aquí mencionados (CENOC, 1996).

destinar todo excedente generado por operaciones extraordinarias, como la provisión de servicios a terceros, en la mencionada cuenta de reserva.^{10/}

Tomando en cuenta estas particularidades, creemos que el criterio “sin fines de lucro” puede ser aplicado a gran parte de las organizaciones constituidas como cooperativas en Argentina.

PRIVADAS

En este punto es necesario tener en cuenta la diferencia que la sociedad argentina presenta con el modelo democrático liberal más clásico. En dicho modelo, el Estado es pensado en un sentido restringido y su legitimidad es vista en términos negativos, en tanto instancia de preservación de la esfera de derechos de los individuos y de la autonomía de lazos sociales preexistentes. En Argentina, por el contrario el Estado fue en una primera etapa histórica la herramienta de construcción de la nación y de integración de sus habitantes a través de la ciudadanía civil. Y ya hacia mediados de siglo, cuando se desarrolló el Estado de bienestar bajo un régimen populista, fue la herramienta de integración de la mayoría de la población a través de la extensión masiva de los derechos sociales.^{11/}

Sin embargo, este papel central del Estado no impidió la expansión de un importante sector no lucrativo. Redundó, en cambio, en el desarrollo de particulares relaciones de cooperación entre ambos sectores, que supusieron una extrema labilidad entre sus respectivas fronteras, y una fusión entre lo público y lo privado. Este rasgo, que ha comenzado a sufrir modificaciones recién en esta década, puede rastrearse en varios de los tipos de organizaciones descriptas, como las obras sociales o los sindicatos con personería gremial.

El criterio de “privadas” también tiene sus matices en el caso de la Iglesia Católica y las diversas instituciones que de ella dependen. En Argentina, la Iglesia Católica es la única que comparte con el Estado, los municipios y las provincias el hecho de ser personas jurídicas de derecho público. Asimismo, su sostenimiento económico por el gobierno federal está establecido en la Constitución Nacional. Sin embargo, esto no basta para concluir que el criterio “privadas” no es aplicable. No sólo por la independencia administrativa de la Iglesia en sí misma, sino porque dependen de ella diversas instituciones no sacramentales que además de distribuir y gestionar servicios asistenciales del Estado, realizan una gran variedad de actividades -desde comedores a microemprendimientos productivos- financiadas autónomamente, mediante colectas nacionales y los aportes de algunas fundaciones extranjeras y empresas nacionales. Por otra parte, la dependencia económica establecida constitucionalmente está siendo actualmente discutida. Confluyen para esto los procesos de ajuste económico y la propia iniciativa de algunos sectores eclesiaísticos, que consideran que si la Iglesia se independiza en materia económica ganará también en autonomía política con respecto al Estado.

AUTOGOBERNADAS Y VOLUNTARIAS

En relación a estos dos criterios, vuelve a hacer su aparición la particularidad de las obras sociales, especialmente las sindicales. En primer lugar, las autoridades de estas organizaciones son

^{10/} Ver GARAY, C.: *El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, en este mismo volumen.

^{11/} Ver CAMPETELLA, A. - GONZALEZ BOMBAL, I.: *Historia del sector sin fines de lucro en Argentina*, en este volumen.

designadas por el sindicato respectivo, aunque debe ser tomado en cuenta que a su vez estas autoridades son elegidas por los trabajadores. En segundo lugar, a pesar de los actuales procesos de desregulación, la afiliación de los trabajadores a una obra social es todavía obligatoria. Así, estas organizaciones son consideradas casos híbridos.

En conclusión, creemos que la definición estructural-operacional desarrollada por Salamon y Anheier es pertinente, con el recaudo de no perder de vista los particulares rasgos políticos y sociales de Argentina, así como ciertos hitos a lo largo de la historia sin los cuales es imposible comprender el desarrollo y las características asumidas por el sector no lucrativo.

Definición Estructural - Operacional

Aplicación en Argentina

Estructuradas

Con cierto grado de formalidad y permanencia en el tiempo.

La mayor parte de las organizaciones de base son simples asociaciones, sin personería jurídica.

Sin Fines de Lucro

No deben distribuir beneficios entre sus miembros.

Las cooperativas cumplen este requisito aunque en forma problemática, por lo que se las considera casos híbridos. Las de trabajo, las agropecuarias y las de servicios públicos cumplen este criterio.

Privadas

Formalmente separadas del Estado.

A pesar de la particular vinculación que exhiben con el Estado, los Sindicatos y Obras Sociales cumplen este criterio.

Asimismo, si bien la Iglesia Católica es persona jurídica de derecho público, las instituciones dependientes de ella se consideran dentro de la definición.

Autogobernadas

Con capacidad para manejar sus propias actividades y elegir a sus autoridades.

Las Obras Sociales Sindicales son casos híbridos, puesto que sus autoridades son designadas por el Sindicato.

Voluntarias

De libre afiliación.

Dada la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores a una Obra Social, éstas son también casos híbridos en función de este criterio.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ BELMARTINO, Susana - BLOCH, Carlos (1988)

Aportes para la discusión del sistema de obras sociales. En Cuadernos Médico-Sociales, N° 44, Junio, Rosario.

- ◆ CAHIAN, Adolfo (1994)

Manual teórico práctico de asociaciones civiles y fundaciones. Ediciones La Roca, Buenos Aires.

- ◆ CENOC (1996)

Hacia la constitución del tercer sector en Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad inscriptas en el CENOC, 1996. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

- ◆ DRIMER, B. - DRIMER, A. (1985)

Compendio de cooperativas. Serie Manuales, Ediciones Intercoop, Buenos Aires

- ◆ GIUNTOLI, María Cristina (1994)

Fundaciones. Aspectos jurídicos, contables e impositivos. Ad-Hoc SRL, Buenos Aires.

- ◆ GONZALEZ BOMBAL, Inés (1995) (1995a)

¿Sociedad Civil o Tercer Sector?. Mimeo, CEDES-CONICET

Sociedad civil y política. Mimeo, CEDES-CONICET

- ◆ GONZALEZ BOMBAL, Inés - VACCHIERI, Adriana (1986)

Los centros académicos privados. Las Ciencias Sociales en la Argentina. Mimeo, Buenos Aires.

- ◆ GUTIERREZ, Leandro - ROMERO, Luis Alberto (1989)

Sociedades barriales, bibliotecas populares y cultura de los sectores populares: Buenos Aires, 1920-1945. En Desarrollo Económico, Vol. 29, N° 113, Abril-Junio, Buenos Aires.

◆ HENGSTENBERG, Peter - CRACOGNA, Dante (1988)

La economía social en la Argentina y en el mundo. Fundación Friedrich Ebert - Intercoop, Buenos Aires.

◆ INTERCOOP (ed.) (1992)

Ley de Cooperativas N° 20.337. Intercoop Editora Cooperativa, Buenos Aires.

◆ ROITTER, Mario (1995) (1996)

El mercado de la beneficencia. Algunas evidencias sobre las características y dimensión de la filantropía empresaria en Argentina. En THOMPSON, Andrés (comp.): *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.* UNICEF - Losada, Buenos Aires.

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

◆ SALAMON, Lester - ANEHIER, Helmut (1992)

Defining the nonprofit sector 1: The question of definitions. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, N° 2, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

◆ TALEVA SALVAT, Orlando (1994)

Como hacer una mutual. Valletta Ediciones, Buenos Aires.

◆ THOMPSON, Andrés (1994) (1995) (comp. 1995a)

Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política. Documento CEDES 102, Buenos Aires.

¿Qué es el “tercer sector” en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro. Documento CEDES 110, Buenos Aires.

Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. UNICEF - Losada, Buenos Aires.