

nuevosdocumentosCedes

2000/11



área de sociedad civil y desarrollo social

HISTORIA DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO  
EN ARGENTINA

*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. ORIGENES DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN ARGENTINA

---

Los orígenes del sector sin fines de lucro y la filantropía en Argentina pueden rastrearse en la época colonial, es decir, entre fines del siglo XVI y principios del siglo XIX. Si bien en ese momento no existían un Estado y un mercado en el sentido moderno de ambos términos, y por tanto tampoco existía un sector no lucrativo claramente delimitado, es posible registrar en ese período las primeras iniciativas con propósitos de bien público desarrolladas desde el ámbito privado.

Dadas las características de la colonización española en todos sus territorios de América, llevada a cabo “con la espada y con la Cruz”, un primer dato de incuestionable importancia es la presencia de la Iglesia Católica. Esta presencia no sólo se expresó en la existencia de organizaciones de variado tipo, sino también, y de modo más general y perdurable en el tiempo, en la influencia de la “caridad cristiana” como modelo de acción bajo el cual las iniciativas de bien común se llevaron a cabo.

Además de la labor asistencial de las parroquias y de las diversas congregaciones religiosas -dominicos, franciscanos, jesuitas, etc.- durante la Colonia se desarrollaron una serie de instituciones asistenciales que, aún estando bajo la égida de la Iglesia, tenían mayores rasgos de independencia e incluían primordialmente la acción de fieles laicos. Estas instituciones -capellanías, cofradías y hermandades- dieron lugar a las primeras acciones privadas dirigidas al bien común, en el contexto de una sociedad fuertemente organizada en torno a la Iglesia Católica como lo era la sociedad colonial. Para entender su importancia, es necesario tener en cuenta que se desarrollaron junto a las primeras poblaciones, y que por lo tanto fueron testigos y protagonistas de la aparición de las primeras iglesias y monasterios, así como de los primeros hospitales y asilos.

Las capellanías eran donaciones en dinero o en bienes, otorgadas por un particular a una institución eclesiástica -una iglesia, una congregación, un hospital eclesiástico- a cambio de que dicha institución celebrara o hiciera celebrar un cierto número de misas según dispusiese el donante. Por este motivo eran también llamadas memorias de misa o legados píos. Al menos en la ciudad de Buenos Aires, un gran número de iglesias y monasterios fue fundado a partir de capellanías. Las cofradías eran reuniones de fieles que, con aprobación de la autoridad eclesiástica respectiva, auxiliaban al clero en el sostenimiento y mayor esplendor del culto. Muchas veces esta actividad iba unida al cuidado del cementerio parroquial. Las hermandades eran asociaciones basadas en la igualdad y el mutuo auxilio, que tenían un fin piadoso o benéfico ligado por lo general a la provisión de socorros o entierros. Al igual que las cofradías, se encontraban sujetas a la aprobación de la autoridad eclesiástica respectiva.

La acción asistencial de una de estas instituciones, la Hermandad de la Santa Caridad, fue de gran importancia en el Buenos Aires colonial. Esta hermandad ha sido definida como “uno de los tres pilares en los que estaba asentado el modelo asistencial español”, junto al Estado colonial que supervisaba las cuestiones sanitarias y la Congregación Bethlemita de los Hermanos Hospitalarios <sup>1/</sup> (Passanante, 1987).

---

<sup>1/</sup> Los Hermanos Bethlemitas introdujeron la práctica de la medicina en el Virreynato del Río de la Plata. De acuerdo a Meyer Arana, esta congregación era célebre en toda la América española por “...la forma regular, higiénica y conveniente de atender sus escuelas y hospitales” (Meyer Arana, 1911:35).

La Hermandad de la Santa Caridad fue fundada en 1727 por un vecino de la ciudad de Buenos Aires, con los fines de enterrar a los reos ejecutados y a los pobres,<sup>2/</sup> y de desarrollar acciones de beneficencia. El cumplimiento de estas funciones causó cierta oposición por parte de los párrocos de la ciudad, quienes finalmente requirieron al obispo la prohibición del enterratorio gratis para pobres abierto por la Hermandad, aduciendo que perjudicaba sus entradas curiales (Meyer Arana, 1911). Si bien finalmente la Hermandad debió acogerse a la decisión del obispo, quien retiró su permiso de entierro, la misma existencia de estos conflictos demuestra que existía un cierto margen de independencia e iniciativa propia de las instituciones que estamos describiendo con respecto a la Iglesia propiamente dicha. Una vez imposibilitada de realizar entierros, la Hermandad se dedicó a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados, así como a crear instituciones dedicadas a ese fin, tales como el Hospital de Mujeres, la Casa de Huérfanas y la Casa de Niños Expósitos.

Además de las capellanías, cofradías y hermandades, de la época colonial también datan las primeras fundaciones, creadas en su mayoría por congregaciones religiosas y dedicadas al desarrollo de la educación. La Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán, fundada por los jesuitas en 1614,<sup>3/</sup> es considerada la primera fundación argentina (Cocca, 1981).

Todas estas instituciones creadas en torno a la Iglesia Católica suponían la existencia de acciones y donaciones realizadas por ciudadanos privados. Aunque la Iglesia era la destinataria privilegiada de las donaciones, también el Estado colonial era receptor de las mismas. Según Meyer Arana, en 1611 se produjo la primera donación de un bien raíz con fines caritativos en la ciudad de Buenos Aires, cuando un vecino cedió un solar de su propiedad para la construcción de un Hospital por parte del Ayuntamiento y el Cabildo (Meyer Arana, 1911).

Si bien entonces el desarrollo de las primeras organizaciones voluntarias estuvo ligado a la Iglesia Católica y a la caridad cristiana, al acercarse el período de la Independencia -es decir, a principios del siglo XIX- surgieron grupos de discusión y acción política, usualmente bajo la forma de logias masónicas secretas. Varias de las personalidades sociales y políticas de la Argentina han sido señaladas como miembros de este tipo de logias, cuya acción parece extenderse hasta entrado el siglo XX. Estas logias, además de ser espacios de la sociedad civil para la actividad política, también prestaron servicios sociales, fundando asilos y escuelas <sup>4/</sup> y prestando ayuda para paliar las consecuencias de desastres como la epidemia de fiebre amarilla de 1871 o las guerras de Independencia (Lazcano, 1927).

Hacia principios del siglo XIX, una vez producida la Independencia de la Corona Española, se produjeron dos transformaciones que marcaron nuevas reglas de juego para las organizaciones voluntarias. Por un lado, sobrevino un largo período de luchas internas entre las provincias por la definitiva organización nacional, el cual tuvo un primer cierre recién en 1853 cuando se sancionó la Constitución Nacional. Por otro lado, durante dicho período el incipiente gobierno independiente comenzó a tomar medidas en pro de recortar las atribuciones de la Iglesia Católica <sup>5/</sup>. Entre otras

---

<sup>2/</sup> De acuerdo a Meyer Arana "...en 1727, don Juan Guillermo González Gutiérrez y Aragón, condolido por los horrores de una peste, concibió la idea de formar una Hermandad de la Santa Caridad. Los pobres morían por las calles y plazas y sus cadáveres eran torpe y sacrílegamente arrastrados a las colas de los caballos para conducirlos a los cementerios establecidos en las iglesias" (Meyer Arana, 1911:71).

<sup>3/</sup> Los jesuitas desarrollaron una intensa obra educativa hasta su expulsión del Virreinato en el siglo XVIII.

<sup>4/</sup> Lazcano (1927) menciona varias instituciones creadas por diferentes logias a lo largo del siglo XIX, como por ejemplo un asilo de mendigos, una escuela para sordomudos, una escuela de artes y oficios.

<sup>5/</sup> Este anticlericalismo fue inspirado tanto por la Revolución Francesa como por el regalismo español de fines del siglo XVIII.

medidas, las organizaciones asistenciales –orfanatos, asilos, escuelas– fueron quitadas del control de la Iglesia, y algunas instituciones importantes, como la Hermandad de la Santa Caridad, fueron expropiadas y disueltas.

Consecuentemente, las mencionadas iniciativas secularizadoras en el campo de la asistencia no fueron llevadas a cabo por un poder secular consolidado, sino por gobiernos débiles e incipientes en el contexto de luchas civiles por la organización nacional. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la cual se encontraban la mayor parte de las instituciones de asistencia, al estar embarcado en guerras tanto internas como externas, tampoco tenía la capacidad administrativa suficiente para hacerse cargo directamente de las organizaciones asistenciales antes administradas por la Iglesia.

Como solución a este problema, en 1823 el Gobierno de Buenos Aires convocó a las damas de la alta sociedad porteña a fin de conformar una asociación -la Sociedad de Beneficencia- “...para la dirección e inspección de las escuelas de niñas, de la Casa de Expósitos, de la Casa de partos públicos y ocultos, del Hospital de Mujeres, del Colegio de Huérfanas y de todo establecimiento público dirigido al bien de los individuos de su sexo” (Meyer Arana, 1911:157). Aunque la Sociedad de Beneficencia fue creada como un órgano administrativo subordinado al poder público, desde el principio se manejó con gran autonomía y desarrolló sus propias estrategias de recolección de fondos. Desde su creación hasta mediados del siglo XX, la Sociedad fue responsable de las principales tareas de beneficencia y asistencia social.<sup>67</sup>

En esta época también fueron fundadas varias instituciones educativas y culturales, bajo la iniciativa de los próceres que participaron en las guerras de Independencia. Manuel Belgrano impulsó la creación de escuelas de dibujo y matemáticas, de escuelas primarias en el interior del país, de la Biblioteca Pública de Buenos Aires. José de San Martín, por su parte, destinó gran parte del dinero que recibió como recompensa por sus emprendimientos libertadores a la creación de instituciones como la Biblioteca Pública y el Hospital de Mujeres de Mendoza. Obra similar, aunque concentrada en la provincia de Córdoba, fue desarrollada por el Deán Funes (Thompson, 1995).

Puede afirmarse que la creación de la Sociedad de Beneficencia fue un punto de inflexión en la historia del sector voluntario, en tanto adelantó algunos de los rasgos que de allí en más caracterizaron a la relación entre sociedad civil y Estado en Argentina. En este sentido, es clave su ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado, rasgo que, de diferentes maneras, volveremos a encontrar a lo largo de la historia del sector en la Argentina.

---

<sup>67</sup> Junto con la Sociedad de Beneficencia se creó también una Sociedad Filantrópica, formada por caballeros y con fines del mismo estilo. Sin embargo, la Sociedad Filantrópica no perduró demasiado, siendo disuelta al cabo de unos años.

Síntesis Cronológica		
Período	Características	Organizaciones del Tercer Sector
<b>Epoca colonial</b> (Hasta 1816)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fuerte influencia de la Iglesia Católica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones asistenciales de la Iglesia               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenes religiosas (jesuitas, franciscanos, etc.)</li> <li>- Hermandades (Hermandad de la Santa Caridad)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Período de la Independencia</b> (1816-1880)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de un Estado central</li> <li>Secularización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disolución de la Hermandad de la Santa Caridad</li> <li>Creación de la Sociedad de Beneficencia               <ul style="list-style-type: none"> <li>- dependiente del Poder Público</li> <li>- con autonomía en la recaudación de fondos</li> <li>- a cargo de las damas de la alta sociedad</li> </ul> </li> </ul>
<b>Consolidación del Estado y Emergencia de la Sociedad Civil</b> (1880-1945)	<b>Hasta 1912</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidación de la Sociedad de Beneficencia</li> <li>Creación de numerosas organizaciones asistencialistas               <ul style="list-style-type: none"> <li>- vinculadas a la Iglesia</li> <li>- a cargo de la alta sociedad y con aportes del Estado</li> </ul> </li> <li>Organizaciones de inmigrantes y de la clase trabajadora (mutuales, clubes, escuelas, etc.)</li> </ul>
	<b>1912-1930</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación del sistema político</li> <li>Regulación del Estado sobre las organizaciones de la sociedad civil</li> </ul>	
	<b>1930-1945</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Década Infame"               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Golpe de Estado e instauración de un sistema político fraudulento y restrictivo</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones barriales y mutualistas junto a organizaciones asistencialistas de la Iglesia Católica y de las damas de la alta sociedad.</li> </ul>
<b>Populismo y Derechos Sociales</b> (1946-1955)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ascenso del peronismo</li> <li>Fuerte articulación entre un Estado regulador y la sociedad civil</li> <li>Extensión de los derechos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes sindicatos por rama de actividad</li> <li>Obras Sociales</li> <li>Disolución de la Sociedad de Beneficencia               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ruptura del vínculo entre el Estado y la filantropía ejercida por las clases altas</li> <li>- creación de la Fundación Eva Perón</li> </ul> </li> <li>Nuevas organizaciones políticas barriales: unidades básicas peronistas</li> </ul>
<b>Proscripción Política y Conflictividad Social</b> (1955-1983)	<p>El golpe militar al gobierno peronista inaugura un período caracterizado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Inestabilidad institucional</li> <li>Quiebras constitucionales</li> <li>Politización</li> <li>Generalización de la violencia política</li> <li>Corolario: 1976-1983, instalación de la más cruenta de las dictaduras militares de la historia argentina contemporánea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones del tercer sector cooptadas por los gobiernos militares y otras que operan como refugio de la oposición política</li> <li>Intervención y disolución de la Fundación Eva Perón</li> <li>Ampliación del poder de los sindicatos</li> <li>Creación de centros y fundaciones científico-culturales como consecuencia de la persecución política en las Universidades Públicas</li> <li>Activa participación de organizaciones de derechos humanos</li> </ul>
<b>Transición y Consolidación de la Democracia</b> (A partir de 1983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reinstalación de la democracia               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor autonomía de la sociedad civil</li> </ul> </li> <li>Redefinición del rol del Estado: retiro de sus funciones tradicionales</li> <li>Consolidación de la economía de "libre mercado"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidación de las organizaciones del tercer sector con mayor autonomía del Estado</li> <li>Ocupación de espacios ante el retroceso del Estado</li> <li>Desarrollo de organizaciones vinculadas a empresas: la "responsabilidad social empresaria"</li> </ul>

## 2. EL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN LA HISTORIA CONTEMPORANEA

Pueden distinguirse diversos períodos en la historia del tercer sector en Argentina, de acuerdo a las transformaciones sufridas en la relación entre Estado, economía y sociedad civil. Dicha relación ha estado caracterizada por la labilidad del límite entre las esferas pública y privada. Este rasgo reconoce, desde una perspectiva que enfatiza las transformaciones socio-políticas, dos puntos de inflexión a destacar: a) la emergencia del populismo en la década del cuarenta y b) las reformas de la economía y el Estado consolidadas a partir de los años noventa. Desde una mirada cronológica, es posible ordenar el desarrollo del sector en los siguientes períodos:

El *primer período* se abre en 1880 con la consolidación de un Estado y un mercado en el sentido moderno de ambos términos. Se distinguen aquí dos rasgos principales para el desarrollo del sector no lucrativo: la matriz patrimonialista del Estado y el sistema político de ciudadanía restringida; y la densificación y diversificación de asociaciones como consecuencia de la inmigración europea.

El *segundo período* comienza en 1912, momento en que se sancionó la ley electoral que amplió el sistema político. Esta etapa está caracterizada principalmente por los inicios de una relación entre Estado y sociedad civil más fluida con respecto al período anterior. La apertura del sistema político truncada por los primeros golpes de Estado, el desarrollo de la regulación estatal, la integración de los inmigrantes, y el intensivo desarrollo urbano son algunas de las tendencias analizadas.

El *tercer período* comienza en 1945, con la instauración del peronismo como caso paradigmático de los regímenes populistas instaurados en varios países de América Latina a partir de los '30. Las principales tendencias analizadas son la expansión de las políticas sociales estatales, la estrecha vinculación entre el Estado y diversas organizaciones de la sociedad civil que originó sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica, y la politización de parte del mundo asociativo.

El *cuarto período* se abre con el golpe de Estado de 1955 que derrocó al gobierno de Juan Perón. Es un período signado por la conflictividad social y la inestabilidad institucional, y se cierra con el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), la dictadura militar más cruenta sufrida por la Argentina. Existieron organizaciones del sector que quedaron envueltas en la extrema politización de esta época. Algunas fueron protagonistas de la resistencia civil y la oposición política, pero otras cooperaron con los gobiernos militares que buscaron el apoyo civil para proyectos autoritarios. Ya hacia fines del período, la consolidación de movimientos sociales como el de derechos humanos -principal opositor a la dictadura militar y eje de una extensa red de asociaciones de defensa de los derechos humanos y de víctimas de la represión- jugó un rol central en la transición democrática de 1983.

La historia reciente se extiende a partir de la transición democrática y alcanza a la década de 1990. Estabilidad institucional en lo político y profundas reformas estructurales en la economía y el Estado están redefiniendo la matriz en la que se desarrolló el sector no lucrativo desde los años cuarenta de un modo sustantivo, delineando nuevas tendencias abiertas todavía a la interpretación.

## 2.1. 1880-1912 PATRIMONIALISMO Y EMERGENCIA DE LO ASOCIATIVO

El largo período de luchas internas por la organización nacional, abierto a partir de la independización de España, tuvo un primer cierre en 1853 cuando se sancionó la Constitución Nacional y un cierre definitivo en 1880 cuando se federalizó la ciudad de Buenos Aires, se consolidó el Estado central y se reafirmó el mercado nacional en función de un modelo primario exportador.<sup>7/</sup>

Para caracterizar el orden político-social consolidado en 1880 -llamado "orden conservador"-<sup>8/</sup> hemos apelado al concepto de "patrimonialismo",<sup>9/</sup> el cual pone de manifiesto la labilidad del límite entre las esferas pública y privada como consecuencia del modo personalista en que las clases dirigentes ejercieron la dominación. Como señala Bustelo (1996), el Estado y la administración patrimonialistas entrañan características particulares para la implementación de la política social: "Como correlativo al caudillo-patrón y a la modalidad familiar de gestión, crece la `feminización´ de la política social, en un estilo personalizado en la figura de la `primera dama´ con la responsabilidad social de amparar a los más vulnerables, niños, ancianos, discapacitados y pobres en general" (Bustelo, 1996:62).

La acción desarrollada por la Sociedad de Beneficencia durante este período se encuadra claramente dentro de esta caracterización. Dicha Sociedad estaba integrada por las esposas y parientas más próximas de los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad y provincia de Buenos Aires, y era usualmente presidida por la Primera Dama. Luego de su creación en 1823, la Sociedad de Beneficencia pasó por diferentes vicisitudes<sup>10/</sup> para iniciar, a partir de fines de 1870, una etapa de importantes obras centradas en la provisión de servicios médico asistenciales. Hacia 1920, la Sociedad administraba ocho hospitales y seis asilos (Passanante, 1987), la mayor parte de ellos situados en la Capital Federal y estaba además al frente de la mayoría de las iniciativas benéficas. Por ejemplo, en 1914, frente a las consecuencias de la I guerra mundial, el gobierno organizó una Comisión Nacional de Socorros, convocando a los representantes de todas las instituciones filantrópicas del país y encomendando la dirección a la presidenta de la Sociedad de Beneficencia.

La matriz de acción de la Sociedad de Beneficencia se correspondió básicamente con las características de la administración patrimonialista: ambigüedad del límite entre lo privado y lo público, consideración del cargo como un derecho personal, amplia discrecionalidad, ausencia de

---

<sup>7/</sup> Ver Oszlak (1997)

<sup>8/</sup> Ver Botana (1986)

<sup>9/</sup> Este clásico concepto weberiano hace referencia a un tipo de dominación "...orientada por la tradición pero ejercida en virtud de un derecho propio" (Weber, 1984:185). La administración patrimonial está caracterizada por: (a) oposición a la existencia de disposiciones legales racionales, duraderas y calculables; (b) ausencia de un cuadro administrativo profesional formal; (c) amplio ámbito para el arbitrio material y para los actos discrecionales puramente personales. A su vez, en la organización patrimonial la delimitación de las esferas del derecho público y el derecho privado no es uniforme, en tanto "...los derechos y las atribuciones, especialmente en lo que atañe al poder de mando, tienen por sí mismos el carácter de privilegios personales o `prerrogativas´". Finalmente, bajo el patrimonialismo los cargos administrativos "...carecen de la distinción burocrática entre la esfera `privada´ y la `oficial´, pues la misma administración política es considerada como una cuestión puramente personal del soberano (...) el cargo abarca, evidentemente, una finalidad y una misión determinadas. Pero con frecuencia las abarca sin que exista una delimitación con respecto a las funciones de otros funcionarios (...) en los funcionarios patrimoniales esto es una consecuencia de considerar el cargo como un derecho personal" (Weber, 1984:499, 774).

<sup>10/</sup> Entre 1837 y 1852 la Sociedad dejó de funcionar oficialmente, debido a las malas relaciones entre sus integrantes y el gobierno de Juan Manuel de Rosas. Rosas suspendió el financiamiento estatal de las actividades de la Sociedad de Beneficencia, argumentando escasez de recursos oficiales para tales fines. En 1874, cuando se creó el Departamento General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, la Sociedad fue obligada a ceder la administración de sus escuelas a este organismo y pasó a concentrarse totalmente en las áreas de salud y asistencia social.

profesionalización, resistencia al encuadre legal-formal.<sup>11/</sup> Varios autores (Passanante,1987; Tenti Fanfani, 1989) señalan que la Sociedad contaba mayoritariamente con fondos estatales y que, aunque debía ajustarse a las normas de la Contaduría General de la Nación, disponía de una gran libertad de acción y decisión.

Ahora bien, el “componente privado” de la Sociedad de Beneficencia no sólo se manifestó en esta amplia libertad de acción y decisión, sino también en el desarrollo de sus propias estrategias de recolección de fondos con los cuales complementar el presupuesto oficial.<sup>12/</sup> Primordialmente, estos fondos se componían de donaciones y legados de particulares, empresas e instituciones y recaudaciones producidas por eventos caritativos, como colectas, fiestas y conciertos a beneficio.

Con la misma matriz de acción que la Sociedad de Beneficencia, en esta época funcionaba una gran cantidad de instituciones asistenciales, muchas de las cuales estaban formadas por laicos que mantenían fuertes lazos con la Iglesia Católica <sup>13/</sup>. Gran parte de estas instituciones, si bien no eran formalmente reparticiones del Estado como lo era la Sociedad de Beneficencia, recibían importantes subsidios estatales asignados bajo criterios discrecionales y personalistas. Un autor de la época, analizando la relación entre la asistencia pública y la beneficencia privada, se expresaba de esta manera:

“Estamos todavía en una época en que nuestra política es dirigida por la clase rica y tradicional argentina (...) las sociedades de beneficencia, estando también formadas por distinguidas damas, pronto consiguen el apoyo solicitado (...) Entregado el dinero, nadie fiscaliza su empleo (...) en reuniones y fiestas o en la intimidad de las familias se forma la parte de los presupuestos del Estado que se destina a asistencia social” (Coll, 1911:61).

El mismo autor señalaba que sólo unas pocas organizaciones benéficas habían tramitado su personería jurídica, mientras que el resto actuaban sin ningún tipo de responsabilidad legalmente establecida y sin que esto fuera obstáculo para que el Estado les otorgara subsidios. “Pues bien, esta es la situación del país: el dinero se gasta inútilmente y las leyes para ello se desvirtúan; la Municipalidad de la Capital es relegada a la situación de una de tantas asociaciones sin personería; provéese a la Sociedad de Beneficencia con excesivo dinero; se reparte, no ya el producto de la lotería sino las mismas rentas en múltiples asociaciones sin responsabilidad y el Gobierno Nacional crea cada día, en la Capital, establecimientos con autonomía cuyo funcionamiento no vigila” (Coll, 1911:76).

El Presupuesto Nacional de 1912 para la Capital Federal y Gran Buenos Aires demuestra la importancia de las instituciones de asistencia privada, estimando que el 69% de los asistidos de ese año habían recurrido a este tipo de instituciones. El resto de los asistidos se distribuía entre instituciones nacionales o municipales (17%) e instituciones pertenecientes a la Sociedad de

---

<sup>11/</sup> En 1892, el Procurador General de la Nación dictaminó que “...a pesar de la grandeza de sus propósitos y de la labor fecunda que dedica a la administración de los establecimientos públicos a su cargo, la Sociedad de Beneficencia no ha tenido hasta ahora una constitución que determine con claridad la extensión de sus atribuciones, porque no la ha necesitado; la limitación de sus facultades podría, quizás, detener su vuelo” (citado en Meyer Arana, 1911:356).

<sup>12/</sup> Asimismo, este “componente privado” quedó de manifiesto durante el gobierno de Rosas (1837-1852), cuando a pesar de su disolución oficial la Sociedad siguió funcionando clandestinamente y manteniendo varias de las instituciones que estaban a su cargo.

<sup>13/</sup> Uno de los casos más destacables es el de la Sociedad de San Vicente de Paul, organizada en “Conferencias” que visitaban semanalmente a los pobres, brindándoles todo tipo de socorros materiales acompañados de lecturas religiosas, difusión del bautismo y celebración religiosa del matrimonio. Esta Sociedad, arribada a la Argentina en 1859, había sido fundada en 1833 en Francia, por Federico de Ozanam, y funcionaba como un sistema universal de caridad. Otras organizaciones benéficas de la época eran la Obra Conservación de la Fe, el Patronato de la Infancia, la Sociedad de Damas de la Misericordia, la Sociedad de Damas de Caridad, la Sociedad de Damas de Dolores, la Sociedad Escuelas y Patronatos, la Sociedad de San José, el Ejército de Salvación y la Asociación Cristiana de Jóvenes

Beneficencia (14%). El presupuesto muestra también una distribución de tareas entre las diferentes dependencias: mientras la mayoría de los hospitales dependía del Estado, las iniciativas privadas se desarrollaban sobre todo en asilos y escuelas -la totalidad de escuelas de artes y oficios de esa época eran de dependencia privada- (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1912).

Puede concluirse entonces que en este período existía un sector no lucrativo importante dedicado a prestar servicios sociales,<sup>14/</sup> que incluían el mantenimiento de hospitales, asilos, orfanatos y escuelas y la entrega directa de bienes -ropa, alimento, medicinas- a los más necesitados. Este sector estaba liderado por la Sociedad de Beneficencia y la matriz de acción de las instituciones que lo integraban se correspondía con un orden patrimonialista.

Si bien esta conclusión es pertinente, es necesario advertir que no da cuenta totalmente de la situación en este momento histórico. Y esto se relaciona directamente, en el caso de Argentina, con la “aplicación” demasiado estricta, y podríamos decir estática, del concepto de patrimonialismo. Efectivamente, este orden que teóricamente se corresponde con sociedades tradicionales, aquí no sólo fue la herramienta principal en el inédito proceso de construcción de la nación, sino que además se constituyó en el marco para el surgimiento de una sociedad moderna, propiciando la inmigración europea y el crecimiento económico a partir de la inserción en el mercado mundial.

Así, junto a los rasgos patrimonialistas descriptos, también puede registrarse entre fines de 1870 y 1880 los comienzos de una modernización del Estado y sus burocracias. Esta modernización se tradujo en la profesionalización de algunas funciones públicas, sobre todo en áreas como salud, educación o trabajo, que requerían la elaboración de políticas dirigidas al conjunto de la población. En 1874 fue creado el Departamento General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires,<sup>15/</sup> del cual pasaron a depender todos los establecimientos educativos, incluso los creados y hasta ese momento manejados por la Sociedad de Beneficencia. En 1883 fue creada la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires, cuyos funcionarios mantuvieron continuas disputas con las integrantes de la tradicional Sociedad de Beneficencia. Mientras éstas encarnaban una concepción privatista del Estado, por la que consideraban legítimo disponer con total libertad de fondos públicos y tomaban casi como una agresión personal cualquier intento de injerencia externa; aquellos sostenían la necesidad de profesionalizar las funciones públicas y racionalizar la maquinaria estatal. Los funcionarios de la Asistencia Pública no eran contrarios a las organizaciones de beneficencia privadas ni estaban a favor de una monopolización estatal de los servicios asistenciales. Su propuesta era en cambio que el Estado comenzara a ejercer las funciones de control y regulación necesarias sobre las entidades privadas, a la vez que estableciera mecanismos racional-burocráticos en la asignación de los subsidios.

Mientras esta incipiente modernización se abría camino en el Estado, la inmigración fue un factor decisivo para la modernización y desarrollo de la sociedad civil. Entre 1869 y 1895 la población nacional aumentó de 1.737.076 a 3.954.911 habitantes, debido fundamentalmente al gran flujo de inmigrantes europeos (Cantón - Moreno - Ciria, 1980). Los inmigrantes desarrollaron una importante gama de asociaciones intermedias relacionadas con su inserción social y el mejoramiento de sus condiciones de vida, como sociedades de socorros mutuos, sociedades de beneficencia, hospitales, escuelas, cooperativas y clubes. Dichas asociaciones crecieron al margen del sistema político y del

---

<sup>14/</sup> La acción de este conjunto de instituciones subvencionadas por el Estado podría ser descripta como una relación de cooperación entre Estado y sector no lucrativo, siempre y cuando se tengan en cuenta los rasgos patrimonialistas descriptos.

<sup>15/</sup> Asimismo, en 1884 se sancionó la ley nacional 1420 que establecía la enseñanza universal, obligatoria, gratuita y laica garantizada por el Estado. En torno a las escuelas creadas bajo el influjo de esta ley se crearon las llamadas “sociedades educativas”, las que pueden considerarse antecedentes de las actuales cooperadoras escolares, esto es, organizaciones voluntarias formadas por miembros de la comunidad para colaborar con las escuelas (Puiggross, 1990).

Estado argentino, contando en cambio muchas veces con la ayuda económica del Estado del país de origen de sus miembros.<sup>16/</sup>

La permanencia de criterios patrimonialistas en una sociedad que irrumpía hacia su modernización no sólo se expresó en las mencionadas tensiones dentro del aparato administrativo del Estado, sino también en el contraste entre la rápida transformación de la sociedad civil debido a la inmigración y las características restrictivas del sistema político. Este sistema estaba estructurado en torno a “partidos de notables”<sup>17/</sup> los cuales se complementaban en el ámbito de la sociedad civil con la figura del caudillo electoral, esto es, líderes locales que servían de nexo entre los notables y la población y que manipulaban determinado número de votos al tiempo que articulaban una amplia gama de servicios en sus zonas de influencia.<sup>18/</sup> Por otro lado, los “notables” crearon una serie de clubes de caballeros, que si bien tenían como finalidades principales las recreativas o deportivas, cumplían en la escena política la función de asociaciones de presión y promoción política.<sup>19/</sup>

## **2.2. 1912-1945 AMPLIACION DEL SISTEMA POLITICO E INICIOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL**

En 1912 se sancionó la Ley Sáenz Peña, la cual estableció el voto obligatorio y secreto<sup>20/</sup> y racionalizó el registro electoral. El principal objetivo de esta ley fue la democratización del sistema político, abriéndolo a otras fuerzas diferentes de las alianzas conservadoras dominantes hasta ese momento. En las siguientes elecciones nacionales, en 1916, resultó triunfador el Partido Radical y su candidato, Hipólito Yrigoyen, asumió la presidencia.

El Partido Radical, a pesar de tener una estructura moderna implantada en el ámbito nacional, reproducía las prácticas tradicionales del clientelismo en el espacio de los comités radicales, generalmente controlado por un caudillo de barrio que ofrecía, a cambio del voto, una amplia variedad de servicios.<sup>21/</sup> En cambio, otro de los partidos relevantes de la Capital Federal, el Partido Socialista,

---

<sup>16/</sup> Esto se dio principalmente entre las comunidades italiana, francesa, alemana y británica.

<sup>17/</sup> Más que maquinarias para movilizar a la población, los partidos de notables eran débiles estructuras locales basadas en el liderazgo de una fuerte personalidad política y en las vinculaciones sociales. Según algunos autores, estaban incluso sostenidos por la fortuna personal de los dirigentes, lo que explica en parte su carácter personalista (Imaz, 1964).

<sup>18/</sup> Con la figura del caudillo electoral se abre un importante capítulo de la política en Argentina, el clientelismo político, que implica directamente a la sociedad civil y sus organizaciones y cuyas características es necesario todavía deslindar teórica e históricamente. El clientelismo político como mecanismo de articulación entre Estado, sistema político y sociedad, ha generado en Argentina una amplia gama de organizaciones y servicios sociales que perduran hasta hoy (Auyero, 1996).

<sup>19/</sup> Los principales eran el Jockey Club, el Círculo de Armas y el Club del Progreso. A su vez, sobre todo el Jockey Club, desarrollaba una importante función asistencial contribuyendo con donaciones a diversas sociedades de beneficencia, hospitales e incluso reparticiones del Estado como la Municipalidad, la Asistencia Pública y la Armada (Coni, 1917).

<sup>20/</sup> El voto universal masculino estaba ya establecido en la Constitución de 1853. Sin embargo, su vigencia estaba impedida por los mecanismos del fraude electoral, el voto público o “cantado” y la estructuración del sistema político en torno a los mencionados “partidos de notables.”

<sup>21/</sup> David Rock, en su clásico libro sobre el radicalismo, señala que “La actividad del comité alcanzaba su punto culminante en época de elecciones. Amén de las tradicionales reuniones callejeras, la fijación de carteles y la distribución de panfletos, el comité se convertía en centro de distribución de dádivas para los electores. En 1915 y 1916 los comités de Buenos Aires crearon cinematógrafos para niños, organizaron conciertos musicales, repartieron regalos de Navidad y contribuyeron a las celebraciones de las fiestas de Carnaval. Muchos de ellos también fundaron sanatorios, centros de asesoramiento legal y bibliotecas, cuyo costo era financiado por los miembros activos. Asimismo, suministraban alimentos baratos...” (Rock, 1975:70).

combatía la práctica del clientelismo denominándola despectivamente “política criolla” e intentaba contrarrestarla con la creación de “centros socialistas”. Estas eran instituciones con un fuerte sesgo educativo y cultural, que ofrecían cursos de diversos tipos -idiomas, corte y confección, manualidades, contabilidad-, realizaban conferencias para difundir ideales de moralidad pública y combatir “vicios” como el consumo de alcohol, el juego y la prostitución, promovían el cooperativismo, y generalmente poseían una biblioteca popular.<sup>22/</sup>

Las reformas del sistema político, iniciadas en 1912 y consolidadas en las elecciones nacionales de 1916, fueron entonces coherentes con la transformación de la estructura social producida por la inmigración. A su vez, los inmigrantes también originaron una gran cantidad de asociaciones, a fin de hacer frente a sus necesidades. Tanto la apertura del sistema político como estas transformaciones sociales trajeron a escena una relación entre sociedad civil y Estado mucho más fluida que la del período anterior, expresada en las primeras iniciativas de regulación estatal en ámbitos que hasta ese momento se habían desarrollado en forma independiente.

El tercer Censo Nacional de Población de 1914 mostraba que casi un tercio de la población era extranjera, en su mayoría españoles e italianos. Dada la concentración de los inmigrantes en las ciudades, no solamente Buenos Aires tenía una alta proporción de población extranjera -50%-, sino que en otras ciudades pampeanas esta proporción también era elevada. El mismo censo mostraba el gran crecimiento de sociedades de socorros mutuos, organizaciones fundadas por los inmigrantes principalmente para proveerse de seguros contra accidentes, enfermedades, muerte, etc. Si hacia 1880 sólo existían 148, en 1914 se contabilizaron 1202 sociedades de este tipo, las cuales seguían en su distribución geográfica aproximadamente las mismas tendencias que la población: la mayoría estaban radicadas en la provincia de Buenos Aires (46%) y la Capital Federal (18%), seguidas por las provincias de Santa Fe (12%), Entre Ríos (5,8%), Córdoba (5,4%), Corrientes (3,8%) y Tucumán (0,8%).

El movimiento mutual, a pesar de haber sido originado por los inmigrantes, no se consolidó como un universo sectario. Emilio Coni (1917) señala que el promedio de socios de nacionalidad argentina en las sociedades extranjeras se calculaba en un 22%, y en algunos casos, especialmente las sociedades italianas, llegaba a un 40%. Por otro lado, existía un número importante de sociedades llamadas “cosmopolitas” o “de oficio,” entre cuyos miembros -a pesar de ser inmigrantes- primaba el vínculo de oficio antes que el de nacionalidad. Algunas de estas sociedades con el tiempo dieron lugar a los primeros sindicatos.

Dentro de las sociedades “cosmopolitas” o “de oficio” se destacaban, por su número, los Círculos de Obreros, instituciones gremiales surgidas a instancias de la Iglesia Católica.<sup>23/</sup> Los Círculos de Obreros fueron creados en 1892, bajo la influencia de la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, como un intento de canalizar los problemas de la naciente “cuestión obrera” por vías alternativas a las ofrecidas por el anarquismo y el socialismo, es decir, ideologías ateas. Los Círculos realizaban la doble labor de adoctrinamiento y asistencia, atendiendo las necesidades de sus asociados obreros mediante la acción mutualista, el sostenimiento de escuelas y el ofrecimiento de actividades recreativas. Sin embargo, esta doble labor no era siempre tomada en conjunto por los asociados, pues muchos trabajadores se afiliaban a fin de recibir las prestaciones sociales y al mismo tiempo militaban política o gremialmente en sindicatos de orientación anarquista o socialista (Recalde, 1981).

---

<sup>22/</sup> Uno de estos centros socialistas, la Sociedad Luz, es incluida por Emilio Coni (1917) dentro de las principales organizaciones de asistencia social de la época.

<sup>23/</sup> Aquí se evidencia otra de las áreas en las que se desarrollaban organizaciones laicas pero fuertemente ligadas a la Iglesia Católica, además de las organizaciones caritativas mencionadas en el apartado anterior.

En 1916 se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional de Mutualismo y Previsión Social, cuya sede fue el Museo Social Argentino, institución que puede considerarse precursora de los actuales centros de estudios. El Museo fue fundado en 1911, a fin de investigar las nuevas problemáticas asociadas a la así llamada “cuestión social”, esto es, las consecuencias “negativas” de la modernización vistas principalmente en las huelgas y reclamos del naciente movimiento obrero. El Museo Social Argentino fue un activo difusor del mutualismo, pues consideraba que las mutuales constituían la respuesta más adecuada para los problemas planteados por la “cuestión social”. El principal resultado del citado Congreso de 1916 fue la elaboración del primer proyecto de ley sobre asociaciones mutuales, las que eran presentadas como primer paso hacia la organización de un sistema universal de seguro social, entendido como “...una forma de completar la democracia política con la democracia social fundada en la unión de los hombres, solidarizados para su recíproca asistencia y ayudados eficazmente por el Estado” (citado en Zimmermann, 1995:77).

En 1914 ya había habido un proyecto del propio Poder Ejecutivo para regular a las mutuales, presentado por el ministro Carlos Ibarguren, quien a su vez era miembro del Museo Social Argentino. Este proyecto destacaba la importancia de la acción de los propios interesados; definía al mutualismo por oposición a la caridad tradicional y al asistencialismo estatal; y dejaba para el Estado el rol de promotor y regulador. La sanción de la primera ley de mutuales, sin embargo, debió esperar hasta 1946.

Además del mutualismo, los inmigrantes desarrollaron en Argentina un importante movimiento cooperativista, tanto en áreas urbanas como rurales. El Censo Nacional de 1914 registró 40 cooperativas en áreas urbanas, dedicadas mayoritariamente a actividades de crédito y consumo. La mitad de ellas se concentraban en Capital Federal y el resto en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Corrientes y Tucumán. Entre las sociedades cooperativas urbanas el “Hogar Obrero” representó un modelo en su género. Fue fundado en 1905 por miembros del Partido Socialista, como cooperativa de crédito y edificación, sumando luego otras actividades. En 1919 el “Hogar Obrero” convocó el Primer Congreso de Cooperativas Argentinas, el cual elaboró un proyecto que se constituyó en antecedente de la Ley de Cooperativas (Ley 11.388) sancionada en 1926.

La primera cooperativa rural, la cooperativa de seguro contra granizo y crédito *El progreso agrícola*, fue fundada en 1898 por colonos franceses en la provincia de Buenos Aires. A esta cooperativa le siguieron otras similares, en diferentes zonas de la provincia de Buenos Aires, y principalmente impulsadas por colonos franceses, daneses y judíos rusos. El mismo Censo registró 73 cooperativas en áreas rurales, concentradas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. En Entre Ríos el cooperativismo agrario fue impulsado por la *Sociedad Agrícola Israelita* -luego *Sociedad Agrícola Lucienville*- fundada en 1900 por un grupo de colonos judíos traídos a Argentina por la *Jewish Colonizations Association*. El Segundo Congreso de la Cooperación se realizó en 1921 en Entre Ríos, provincia que contaba con el mayor número de cooperativas. Este Segundo Congreso ratificó las resoluciones del Congreso anterior e insistió en la necesidad de la sanción de la ley de cooperativas.

Por otro lado, aunque de manera no orgánica, fueron surgiendo las primeras leyes de previsión social para trabajadores, las cuales establecieron Cajas de Jubilación para los gremios de mayor peso. Según diversos autores, la sanción de estas leyes por parte del Estado siguió en gran parte una lógica de prevención de conflictos y disciplinamiento del movimiento obrero. Así, la ley de 1915 que instituyó una Caja de Jubilaciones para los ferroviarios, establecía que todo ferroviario despedido por causa de huelga perdía no sólo su derecho a jubilarse, sino también la totalidad de las contribuciones realizadas (Feldman - Golbert - Isuani, 1988).

El temor frente a la emergencia de la “cuestión social” alentó la creación de organizaciones privadas de “defensa social”. Estas organizaciones civiles paramilitares, conocidas también como “guardias blancas”, estaban compuestas por miembros de las clases medias y altas quienes compartían en general un ideario nacionalista, y se proponían la resistencia activa contra las reivindicaciones obreras. Definiéndose a sí mismas como los representantes de la “auténtica” civilidad

argentina, asumían la seguridad interna bajo su responsabilidad, considerando que el gobierno radical no tomaba las medidas suficientes para controlar al movimiento obrero.<sup>24/</sup> La Asociación del Trabajo, fundada en 1918, se dedicaba a proveer rompehuelgas a las empresas. La Liga Patriótica, fundada en 1919, fue una de las organizaciones de “defensa social” más importantes y duraderas, que se autodefinía como “asociación de ciudadanos pacíficos armados que monta guardia para velar por la sociedad y defenderla de la `peste exótica””. Durante las huelgas de la Semana Trágica de 1919 sus integrantes atacaron sedes de sindicatos y, creyendo que la huelga formaba parte de una conspiración revolucionaria liderada por comunistas judíos-rusos, llevaron a cabo un sangriento *pogrom* contra las comunidades de inmigrantes (Barbero - Devoto, 1983).

Hacia comienzos de la década del 20 el espacio urbano comenzó a modificarse -sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores- por el desarrollo de nuevos barrios en los suburbios, al tiempo que disminuía la inmigración extranjera para dar paso a una lenta pero sostenida inmigración interna. Este desarrollo urbano estuvo acompañado por el florecimiento de diversos tipos de asociaciones de base barrial -asociaciones de fomento, clubes, bibliotecas populares-, fundadas a fin de hacer frente a necesidades como la provisión de servicios que todavía no llegaban a esos parajes -luz o cloacas, por ejemplo- o la generación de espacios de sociabilidad, recreación y educación. El aumento de las bibliotecas populares en este período es un indicador de este fenómeno, en tanto en general se encontraban vinculadas a sociedades de fomento y no sólo cumplían la función de hacer circular libros sino que eran el escenario de una amplia gama de actividades culturales, recreativas y educativas. A principios de la década del veinte su número oscilaba en 46, a principios de la década del treinta habían aumentado a 90 y en los diez años siguientes llegaron a 200 (Gutiérrez - Romero, 1989).

La expansión de estas organizaciones de base barrial redefinió en parte el movimiento asociacionista comenzado a fines del siglo XIX, a partir de la inmigración europea y el desarrollo de las sociedades de socorros mutuos. En este período, muchas de las sociedades “cosmopolitas” o “de oficio” ya eran auténticos sindicatos y, como tendencia general, el asociacionismo fundado en la nacionalidad fue desplazado por otro basado en el lugar de residencia -los nuevos barrios, caracterizados por la heterogeneidad y la movilidad social de sus integrantes- (Romero, 1986).

En 1930 el orden constitucional fue interrumpido por primera vez, por un golpe militar que derrocó al gobierno radical. El período abierto en 1930 y extendido hasta la llegada del peronismo, ha sido denominado “la década infame,” caracterizada por la reinstalación de un sistema político restrictivo a través del mecanismo del fraude electoral y la intervención del ejército en la política.

Desde el punto de vista del sector no lucrativo, durante la “década infame” continuó el crecimiento de las mencionadas sociedades de base barrial, el movimiento mutualista adquirió mayor organización, las organizaciones de “defensa social” y las organizaciones caritativas y benéficas ligadas a la Iglesia y a las damas de la alta sociedad prolongaron su labor ininterrumpida desde el siglo XIX. Sin embargo, desde la perspectiva del estado, en esta década comenzaron sus acciones interventoras y reguladoras de diversos ámbitos que habrían de consolidarse en el período siguiente con la emergencia del populismo. Diversas regulaciones para organizaciones del sector no lucrativo datan de esta época:

---

<sup>24/</sup> El gobierno radical de Hipólito Yrigoyen mantuvo una actitud ambigua hacia los reclamos obreros. Por un lado, por primera vez el Estado intervino en conflictos salariales a favor de los trabajadores y las delegaciones obreras fueron recibidos en la Casa de Gobierno. Por otro lado, también hubo casos de fuerte represión, como en las huelgas agrarias y la “Semana Trágica” de 1919 y las huelgas de la Patagonia en 1921 (Rock, 1975).

- En 1932 se creó un Fondo de Asistencia Social con recursos asignados por el Congreso Nacional y se reglamentó por decreto el trámite de otorgamiento de subsidios a instituciones de asistencia.
- En 1937 se sancionó la primera Ley de Impuesto a los Réditos, la cual establecía exenciones para las sociedades cooperativas y entidades civiles de asistencia social, caridad, beneficencia, educación e instrucción, científicas, literarias, y artísticas, siempre que no distribuyeran sus réditos y su patrimonio social entre los socios. Esta ley excluía explícitamente a las sociedades anónimas y a todas aquellas que obtuvieran recursos, en todo o en parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares.
- En 1937 se creó el Registro Nacional de Asistencia Social, luego denominado Registro de Entidades de Bien Público. Este organismo tenía como objeto registrar la existencia y funcionamiento de todas las instituciones de asistencia social, tanto oficiales como privadas, fiscalizarlas, practicar un censo, organizar un fichero central de necesitados de asistencia social e intervenir en el otorgamiento de subsidios del gobierno federal. Según el decreto que lo reglamentaba, se consideraban instituciones de asistencia social a aquellas que, sin propósito de lucro, "...tengan por finalidad ayudar a las personas necesitadas, ya sea en los aspectos relacionados con la salud, la situación económica o la educación física, intelectual y moral de los habitantes." Esto incluía a las asociaciones mutuales y a las escuelas particulares que tuvieran un 20% de alumnos gratuitos. El Registro también tenía una Sección Contralor de Rifas y Colectas, la que autorizaba y fiscalizaba la realización de estas actividades por parte de las instituciones de asistencia social. El Registro fue creado como repartición del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y se estableció la obligatoriedad de la inscripción por parte de las instituciones asistenciales, determinándose el quite de personería jurídica y la pérdida del derecho a recibir subsidios del gobierno federal en caso que no lo hicieran. Sin embargo, con el correr del tiempo este Registro fue disminuyendo en su importancia, sobre todo a partir de 1945 cuando se crearon reparticiones estatales con rango ministerial para las áreas de Bienestar y Acción Social (Sirolli, 1991).

### **2.3. 1945-1955 POPULISMO Y DERECHOS SOCIALES**

Bajo los diez años de gobierno de Juan Perón, la Argentina sufrió profundas transformaciones sociales, económicas e institucionales, que incluyeron la sanción de una nueva Constitución en 1949. El mecanismo central de estas transformaciones fue la extensión de los derechos sociales a través de la masificación de la seguridad social de la población ligada al mercado de trabajo, en un modelo económico que impulsó el trabajo industrial. Los protagonistas de estas transformaciones fueron el Estado en articulación con los sindicatos y los pequeños y medianos empresarios. Dentro de las ciencias sociales, este "modelo" de relación entre Estado y sociedad que se dio en diferentes países de América Latina a partir de la década de los treinta -con variaciones importantes en cada caso- ha sido conceptualizado como populismo.

En Argentina, el populismo produjo modificaciones tanto en el universo de las organizaciones de la sociedad civil, como en la relación entre dicho universo y el Estado. Las principales tendencias analizadas en esta sección son la nueva alianza entre Estado y sindicatos; el desarrollo del sistema nacional de seguridad social; la paulatina conformación del sistema de obras sociales; la disolución de la Sociedad de Beneficencia y la creación de la Fundación Eva Perón; y la dimensión política del asociacionismo en las unidades básicas.

El peronismo inauguró una nueva relación entre Estado y sindicatos, sobre la base de la labor desarrollada por el mismo Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión antes de 1945 y sobre el rol decisivo de la movilización de sindicatos y trabajadores en la llegada de Perón a la Presidencia. Bajo el peronismo, los pequeños sindicatos originados en las “sociedades cosmopolitas” o “de oficio” fueron reemplazados por grandes sindicatos por rama o sector de actividad, independientes del oficio y la empresa particular de cada trabajador. Esto tomó preferentemente la forma del sindicato nacional único, adoptando un perfil claramente centralizado en las negociaciones con los empleadores<sup>25/</sup>. A su vez, el movimiento sindical se organizó en una Confederación General del Trabajo única,<sup>26/</sup> que mediaba entre los sindicatos, el Estado y los empleadores. Por su parte, el Estado también comenzó a intervenir progresivamente en los convenios colectivos de trabajo, hasta sacarlos del ámbito privado y convertirlos en asunto de derecho público. Durante este período, así como los sindicatos dependieron de la acción del Estado, el propio Estado peronista y el poder de su principal dirigente dependieron en gran medida del apoyo sindical.

El desarrollo de las políticas públicas hacia los trabajadores durante el régimen peronista se inscribió en el marco de esta particular relación entre sindicatos y Estado. Ellos fueron los actores fundamentales en la concepción y gestión de los sistemas de prestación de servicios, los cuales se desarrollaron sobre la base de las categorías ocupacionales. En consecuencia, un dato básico del modelo argentino es que estas políticas no fueron temas prioritarios de los partidos y del Parlamento, los que en cambio jugaron un papel secundario.

Como fue señalado en el apartado anterior, originalmente los trabajadores se proveyeron de seguros contra diferentes riesgos a través de las sociedades de socorros mutuos. A fines de la década del 10, cuando el movimiento mutual comenzó a organizarse y a demandar la intervención del Estado, se hacía énfasis en la autogestión y la propia iniciativa de los interesados y se reservaba para el Estado el rol de promotor y regulador. Así, el peronismo introdujo una nueva perspectiva en relación a los seguros, desarrollando un sistema de seguridad social masivo que cubrió prácticamente a todos los trabajadores en relación de dependencia y que además estableció nuevos beneficios como el aguinaldo, las vacaciones pagas y regímenes de indemnización por despido e invalidez. Para ello, fue creado el Instituto Nacional de Previsión Social, con los objetivos de consolidar un sistema centralizado y uniforme, superar la variedad de regímenes existentes, homogeneizar los requisitos y fijar haberes más equitativos

El peronismo no sólo desarrolló el sistema de seguridad social, sino que también estableció la idea de que la seguridad social debía constituirse en un mecanismo de redistribución económica que el país tenía la necesidad y obligación de dar a la comunidad. Los aportes obligatorios de los empleadores se sumaron a los aportes de los trabajadores y, además, para la determinación de los haberes jugaban otros factores como la inflación y el nivelamiento de los haberes más rezagados. La Ley 14.370, sancionada en 1954, profundizó este concepto y el sistema de seguridad social avanzó hacia un régimen de reparto, el cual funcionó bajo una lógica comunitaria, una suerte de pacto

---

<sup>25/</sup> La Ley de Asociaciones Profesionales (Nº 23.551) sancionada en 1946 garantizaba la libertad sindical -tanto para crear sindicatos como para asociarse- y autorizaba la creación de sindicatos por rama de actividad, oficio o empresa. Sin embargo, esta Ley también establecía el status de “personería gremial”, que sólo era otorgado a los sindicatos más representativos en sus respectivos ámbitos y que privilegiaba las uniones por sobre los sindicatos por empresa. Sólo los sindicatos con personería gremial eran considerados como los representantes legítimos de los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, ante el Estado y las empresas. En consecuencia, sólo estos sindicatos tenían el derecho de participar en instituciones de planificación y en negociaciones colectivas de trabajo, de supervisar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, de colaborar con el Estado en el estudio y la solución de los problemas de los trabajadores, de constituir patrimonios de afectación con los mismos derechos de las cooperativas y asociaciones mutuales, y, finalmente, de administrar sus propias obras sociales.

<sup>26/</sup> A pesar de que la legislación sindical establecía la existencia de una sola confederación, luego del golpe de Estado de 1955 los conflictos políticos llevaron a la existencia de dos confederaciones.

generacional implícito por el cual la generación presente de trabajadores sostiene a quienes ya abandonaron el mercado de trabajo.

Además de brindar seguros de diverso tipo, las sociedades de socorros mutuos también prestaban servicios de asistencia médica y subsidiaban medicinas <sup>27/</sup>. A principios de la década de 1940 existían cerca de 2000 sociedades de socorros mutuos que cubrían una amplia gama de riesgos, incluyendo seguro por enfermedades. El número de afiliados directos, que para esa época superaba el millón de personas, permite suponer una población cubierta cercana a los cuatro millones (sobre un total de quince millones de habitantes), que de esta manera encontraba protección frente a los riesgos vitales a través del mecanismo básico de la solidaridad grupal (Barri, 1993). A partir del gobierno peronista se aceleró el crecimiento de los seguros de salud voluntarios de índole gremial, al tiempo que en forma gradual comenzó a avanzarse hacia el seguro de salud obligatorio. En 1946 fue inaugurado el Ministerio de Salud, organismo por el cual el Estado asumió en forma total e indelegable la responsabilidad por el derecho a la salud de los habitantes.

Las sociedades de socorros mutuos habían sido la base para el posterior desarrollo del sistema de obras sociales, con la diferencia fundamental de que el aporte de los empleadores fue agregado al aporte de los trabajadores. El sistema de obras sociales creció estrechamente vinculado a los sindicatos, en tanto fueron creándose obras sociales específicas para las distintas ramas de actividad y, por tanto, para los diferentes sindicatos con personería gremial. En este sistema, los beneficiarios no tienen la posibilidad de elegir con quien contratar su seguro de salud, ya que deben hacerlo con la obra social correspondiente a la asociación gremial a la cual pertenecen, la que a su vez determina el tipo de servicios a prestar. Aunque el principio rector del sistema es la autofinanciación –sobre la base de los aportes obligatorios de empleados y empleadores–, la particular relación entre Estado y sindicatos bajo el peronismo produjo importantes aportes adicionales a través de los convenios colectivos de trabajo. En estos convenios, aquellos gremios con particular poder de negociación presionaban para el establecimiento de tasas o impuestos especiales sobre la respectiva producción, que luego canalizaban hacia su obra social. Así se fue conformando un mosaico de diferentes organizaciones con variada capacidad financiera y número de afiliados, dependientes de los respectivos sindicatos, en cuyas manos el Estado dejó la provisión de asistencia médica.<sup>28/</sup>

En conclusión, bajo el peronismo, tanto la previsión social como los seguros de salud abandonaron el originario terreno de la ayuda mutua para pasar a ser articulados en un sistema nacional cuyos principales actores fueron el Estado, los sindicatos y las obras sociales.

Ahora bien, el gobierno peronista distinguió claramente entre estas acciones encaminadas a lograr el bienestar social de los trabajadores asalariados y las acciones asistenciales destinadas a los excluidos del mercado de trabajo, territorio tradicional de la beneficencia. En este aspecto, una de las primeras acciones de gobierno fue la intervención y disolución de la más que centenaria Sociedad de Beneficencia, aduciendo la necesidad de modernizar y racionalizar la asistencia social.<sup>29/</sup> Sin embargo, a pesar de estos argumentos y de la efectiva extensión de las políticas públicas, el peronismo también desarrolló, a través de la Fundación Eva Perón, una estrategia de atención a la población no integrada al mercado de trabajo llevada adelante por una institución dirigida por una mujer y con un ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado. Desde el inicio del gobierno

---

<sup>27/</sup> “La Fraternidad”, una sociedad mutual fundada en 1887 que agrupaba a foguistas y maquinistas de locomotoras, fue la primera organización de trabajadores que bregó por la creación de un establecimiento médico-asistencial propio (Thompson, 1985).

<sup>28/</sup> Las obras sociales también prestaron importantes servicios en otras áreas como recreación, deportes y turismo.

<sup>29/</sup> Estos argumentos del gobierno peronista fueron análogos a aquellos esgrimidos a principios de siglo por los funcionarios del Departamento de Higiene y la Asistencia Pública.

peronista, Eva Perón, comenzó a desarrollar una intensa labor asistencial que en 1948 se formalizó, cuando la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón obtuvo su personería jurídica.

Diversos estudios han remarcado la continuidad entre la Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón, señalando que ambas fueron instituciones eminentemente femeninas, principales proveedoras de asistencia social en sus respectivos períodos y con un ambiguo lugar entre lo estatal y lo privado <sup>30/</sup> (Thompson, 1995; Tenti Fanfani, 1989). Sin embargo, si bien ambas instituciones compartían efectivamente estos rasgos, es necesario tener en cuenta las profundas diferencias de los contextos político-sociales en que actuaron. Son estas diferencias las que marcan el contraste entre ambas instituciones, más allá de las características en común.

Como ha sido expuesto, la Sociedad de Beneficencia encarnó el tipo de política social acorde con el Estado y la administración patrimonialistas. En este tipo de orden, la modalidad familiar de la gestión gubernamental se traduce, en el ámbito de la política social, en la adjudicación a la “primera dama” de la función de amparar a los más vulnerables y en la consideración de dicha función como un derecho personal y no como un cargo administrativo. Así descrita, la Sociedad de Beneficencia no parece ser demasiado diferente de la Fundación Eva Perón, la cual también estaba dirigida por la primera dama, quien llevaba adelante su trabajo de “ayuda social” como una cruzada personal.

Sin embargo, es necesario advertir que la legitimidad del orden patrimonialista se origina en la tradición, y que son los sectores tradicionales los legítimos detentores de la autoridad. En consecuencia, la legitimidad de la Sociedad de Beneficencia se fundamentó primordialmente en la posición social de sus integrantes, es decir, los miembros femeninos de los sectores sociales tradicionales, los cuales a su vez ocupaban los principales puestos en el Estado y dominaban el sistema político. Es en este aspecto que la Fundación Eva Perón difiere totalmente de la Sociedad de Beneficencia, en tanto desarrolló sus actividades poniendo en escena la ruptura de la tradición y el orden hasta entonces establecido, expresando en todo caso, la emergencia de una nueva alianza de clases que alcanza el poder político.

Sin intentar abarcar totalmente los complejos cambios que inauguró el peronismo a nivel del Estado y el orden social, es posible encontrar en otra categoría weberiana, el carisma,<sup>31/</sup> el fundamento de la legitimidad de la Fundación Eva Perón y la diferencia fundamental con la Sociedad de Beneficencia. En primer lugar, a pesar de que la Sociedad de Beneficencia era usualmente presidida por la primera dama, era una institución cuya identidad residía en la totalidad del grupo que la conformaba, esto es, funcionaba como una sociedad de mujeres que se iban reemplazando a lo largo del tiempo, con la única condición –no formal– de que las nuevas integrantes pertenecieran a los sectores más tradicionales. En la Fundación Eva Perón, en cambio, la figura de Eva Perón era esencial y única y se encontraba totalmente fundida con la institución. Esto puede verse en su mismo nombre -a diferencia de la Sociedad de Beneficencia, que no hacía referencia a una persona en particular-, tanto como en el hecho de ser legalmente una fundación, figura jurídica que -a diferencia de la asociación- se encuentra íntimamente ligada a la voluntad de la persona que la establece.<sup>32/</sup>

---

<sup>30/</sup> La ley que reglamentaba las atribuciones de la Fundación Eva Perón, la definía como una entidad de derecho privado cuyas funciones eran de orden público e interés nacional. Por otra parte, con el tiempo sus actividades superaron por mucho a la propia Dirección Nacional de Asistencia Social, concentrando la labor asistencial del Estado peronista y transformándose en uno de sus símbolos más importantes.

<sup>31/</sup> Max Weber define el carisma como “...la cualidad que pasa por extraordinaria de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas extracotidianas y, en consecuencia, como jefe, caudillo guía o líder”. El carisma origina la dominación carismática, basada en “...la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas”. Mientras la dominación tradicional está ligada a los precedentes del pasado, Weber señala que la dominación carismática “...subvierte el pasado (dentro de su esfera) y es en este sentido específicamente revolucionaria” (Weber, 1984:193,172,195).

<sup>32/</sup> Según Ferioli (1990), el estatuto de la Fundación otorgaba la más absoluta autoridad a Eva Perón.

El carisma de Eva Perón, como fundamento de la legitimidad de la Fundación, puede verse también en los argumentos con que los legisladores peronistas apoyaron el Proyecto de Ley 13.992 de 1950, ley que ratificaba los estatutos y la posesión de personería jurídica de la Fundación a la vez que ampliaba sus funciones sociales. Aquello que los diputados de la oposición definían como “mero personalismo generador de prácticas antirrepublicanas y antidemocráticas”, para los peronistas se resolvía en la fusión existente entre Evita y el pueblo argentino. Más que una “persona de carne y hueso a la que se otorgan funciones públicas”, como era para la oposición, para los peronistas Evita era “un sentimiento popular, la conductora del pueblo e intérprete de sus sentimientos” (República Argentina, Congreso Nacional, 1949-1954).

Los ataques más frecuentes que la oposición política dirigía a la Fundación se centraban en su financiamiento. Además del patrimonio originalmente aportado por Eva Perón, que ascendía a la suma de diez mil pesos, la Fundación a lo largo de su vida contó con aportes de diverso origen:

- donaciones espontáneas de trabajadores agremiados o asociados
- donaciones y colaboraciones empresarias
- donaciones de particulares
- porcentajes deducidos de convenios colectivos de trabajo en los que Evita actuaba como mediadora
- aportes sindicales dictados por ley:
  - en 1950 una resolución destinó a la Fundación los salarios del 1 de mayo y del 12 de octubre;
  - en 1950 una ley le destinó el 3% de los aguinaldos -el 2% a cargo de los empleados y el 1% a cargo de los empleadores-
  - en 1951 un decreto que aumentó los sueldos de la Administración Pública destinó un porcentaje de ellos a la Fundación
- subsidios estatales, provinciales o municipales, entre los que pueden mencionarse:
  - una partida del presupuesto anual del Estado
  - un porcentaje de la venta de boletos del Hipódromo de la Capital y los Hipódromos de provincia
  - las multas por juegos de azar
  - un porcentaje del seguro de vida para espectadores y participantes de justas deportivas
- recursos eventuales, producto de resoluciones *ad hoc*, como la multa impuesta a los herederos de la familia Bemberg por evasión de impuestos sucesorios.

Hacia 1955, cuando la Fundación fue intervenida, tenía un activo de tres mil trescientos millones de pesos y su presupuesto anual oscilaba en los mil millones de pesos. Según diversas fuentes, si en un comienzo prácticamente la totalidad de los recursos de la Fundación provenía de donaciones, paulatinamente se sumaron diversas disposiciones legales que establecieron aportes de origen estatal y laboral. Con el tiempo, los fondos movilizados por la Fundación -una institución

“privada”, al menos legalmente- superaron holgadamente aquellos movilizados en asistencia social por la Administración Nacional de Asistencia Pública -una repartición pública-. Comenzaron siendo equivalentes a la mitad de las erogaciones de esta última en asistencia social y hacia 1953 las sobrepasaron, representando un 123% de las mismas (Tenti Fanfani, 1989; Ferioli, 1990).

Estas características, sumadas a la gran compenetración doctrinaria existente entre la Fundación y el gobierno peronista; y al hecho que la Fundación, en tanto entidad de derecho privado, no tuviera obligación de ajustarse a las normas de la Contaduría General de la Nación -obligación que sí había tenido la Sociedad de Beneficencia hasta su disolución- generaron todo tipo de suspicacias acerca del manejo de los fondos. Sin embargo, luego del golpe de Estado de 1955 se designó una subcomisión encargada de averiguar sobre supuestas extorsiones o defraudaciones cometidas por la Fundación, subcomisión que no encontró ninguna anomalía.

Las obras y actividades realizadas por la Fundación Eva Perón durante el período de su existencia (1947-1955) cubrieron un amplísimo espectro, desarrolladas en todo el ámbito nacional:

- construcción y gestión de colonias de vacaciones, clubes escolares, hogares de tránsito, hogares escuela, proveedurías y hogares de ancianos;
- construcción de hospitales, policlínicas, salas hospitalarias especializadas;
- construcción de escuelas y ciudades estudiantiles;
- donaciones de libros, instrumental a hospitales, equipamiento a escuelas y diversas donaciones en especie a familias o individuos carenciados;
- organización de campeonatos de fútbol infantil;
- proyecto y planificación de complejos de viviendas;
- administración de pensiones a la vejez, para aquellos mayores de 60 años que no tenían beneficios jubilatorios ni bienes;
- administración de becas de enseñanza secundaria;
- inauguración de un Tren Sanitario que llevaba asistencia médica y odontológica a todo el país;
- implementación de un Plan Agrario destinado a prestar ayuda a los pequeños agricultores a través del préstamo de maquinarias agrícolas pertenecientes a la Fundación.

Esta diversidad de servicios se insertó en un marco que procuró alejarse todo lo posible de la beneficencia y la caridad tradicionales. Por un lado, tanto las unidades básicas<sup>33/</sup> como las integrantes de la rama femenina del Partido Peronista funcionaron como órganos de relevamiento social, elaborando informes socioeconómicos que detectaban el tipo de necesidades que debían ser cubiertas en las diferentes zonas geográficas de todo el país (Ferioli, 1990).

---

<sup>33/</sup> Las unidades básicas eran organizaciones políticas de base territorial vinculadas al movimiento peronista que cubrían las ciudades de todo el país.

Por otro lado, la propia Eva Perón se encargó de hacer explícita la diferencia entre la acción de su fundación y la mera beneficencia, ubicándola en el terreno de la justicia social y reemplazando la idea de un deber moral pero discrecional de los más pudientes por la idea de un derecho -hasta ese momento insatisfecho- de los más necesitados:

“Pero me causa gracia la discusión, cuando no se ponen de acuerdo ni siquiera en el trabajo que yo hago. No es filantropía ni es caridad, ni es limosna, ni es solidaridad social ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto ese (...) para mí es estrictamente justicia. Lo que más me indignaba al principio de la ayuda social era que me lo calificasen de limosna o de beneficencia. Porque la limosna fue siempre para mí un placer de los ricos: el placer desalmado de excitar el deseo de los pobres sin dejarlo nunca satisfecho. Y para eso, para que la limosna fuese aún más miserable y más cruel, inventaron la beneficencia, y así añadieron al placer perverso de la limosna el placer de divertirse alegremente con el pretexto del hambre de los pobres. La limosna y la beneficencia son para mí ostentación de riqueza y de poder para humillar a los humildes (Perón, 1973).

Hasta aquí, hemos dado cuenta de dos importantes transformaciones del mundo asociativo, producto de la particular relación entre Estado y sociedad civil articulada por el peronismo: a) el desarrollo de sindicatos nacionales y del sistema de obras sociales, sobre la base de las antiguas mutuales; y b) la disolución de la Sociedad de Beneficencia, la consecuente escisión entre el Estado y la beneficencia tradicional de las clases altas y la creación de la Fundación Eva Perón.

Ahora bien, como fenómeno político, el peronismo originó una profunda escisión en la sociedad argentina que también tuvo consecuencias para el mundo asociativo. Por un lado, surgieron asociaciones que nuclearon a la oposición política, como el Colegio Libre de Segunda Enseñanza, institución dedicada a las ciencias sociales integrada por los profesores opositores al régimen expulsados de la universidad pública. Este Colegio marcó una impronta en la constitución del universo de los centros académicos privados, que continuó creciendo en las décadas siguientes.

Por otro lado, el peronismo como movimiento político de masas se insertó a nivel del tejido social a través de las unidades básicas, organizaciones definidas como “...centro de la actividad política del barrio, a través de la cual los vecinos y el pueblo en general participan en forma organizada en el gobierno” (Unidad Básica Mario Brión, 1973). Las unidades básicas funcionaban desde una perspectiva local, ligadas a las necesidades específicas de cada barrio. Así se montaron -y también desarrollaron- sobre el vasto universo asociativo surgido a principios de siglo, compuesto por las mencionadas asociaciones barriales, sociedades de fomento, bibliotecas populares, etc. Dada la relación privilegiada que las unidades básicas tenían con los funcionarios estatales y las ventajas consecuentes para resolver los problemas concretos de los respectivos barrios, pronto dominaron este universo, desplazando también a las organizaciones de otros partidos políticos, como los mencionados comités radicales y centros socialistas.

Las asociaciones fueron entonces consideradas por el peronismo primordialmente en la figura de las unidades básicas. Es bajo esta figura que las organizaciones sociales se insertaron en la “comunidad organizada” de la doctrina peronista, junto a actores corporativos como los sindicatos y las asociaciones empresariales. El mismo Perón se refiere a ellas como “organizaciones libres del pueblo”, buscando integrarlas como la base social del movimiento peronista que ya tenía organizada su rama sindical, partidaria y femenina. Estas organizaciones adquirieron mayor importancia hacia fines del gobierno de Perón, ante la creciente oposición política, y se inscribieron en una paradójica concepción del poder basada en la no-delegación y el llamado a la participación total. Luego del golpe de Estado de 1955 las unidades básicas -operando como entidades barriales- parecen haber funcionado como espacios para la militancia política del peronismo proscrito como partido.

Principalmente a través de las unidades básicas, el peronismo inauguró entonces la legitimidad de un vínculo entre identidad política y organizaciones sociales por fuera y más allá del sistema de

partidos. En este esquema, la función concebida para estas organizaciones era la de impulsar el cambio social predicado en la doctrina peronista, en el nivel de la comunidad y los barrios.

Es evidente el contraste del modelo populista con el modelo democrático liberal,<sup>34/</sup> en el que las asociaciones civiles expresan la diversidad de intereses de los ciudadanos organizados. Otros rasgos del peronismo que se alejan claramente de este modelo son la integración de las masas a la ciudadanía por la legislación laboral y las políticas sociales -antes que por la ley y el voto como expresión del individuo- y el establecimiento de un lazo político en el que la soberanía tendió, en cambio, a sustraerse de la representación para sostenerse en la presencia efectiva del “pueblo” en la plaza pública.

Si a fines del siglo pasado el Estado fue la herramienta utilizada por la clase dirigente para el logro de la unidad nacional -y también la base institucional de poder económico-, a partir de 1946 el Estado peronista fue la fuente de identidad colectiva de las masas hasta ese momento excluidas. Esta centralidad de la política y del Estado en la constitución de los actores sociales tuvo como contracara precisamente el borroneamiento del límite entre una esfera pública -el Estado- y una esfera social -los ciudadanos en sus actividades privadas-. Este límite está marcado, en el modelo democrático liberal, por la figura del individuo, y su esfera de libertades individuales que lo protegen frente al Estado. Por el contrario, en el contexto del peronismo, el Estado no era visto -al menos por la mayoría peronista- como un poder que atentara contra derechos que en la práctica nunca habían sido disfrutados, sino precisamente como el garante de la inclusión de las masas en la vida política y de la extensión de los derechos sociales.

La primera reacción ante el fenómeno del peronismo y sus diferencias con el modelo democrático liberal, suele ser la de pensar una sociedad civil cada vez más debilitada, avasallada por los avances de un Estado sobredimensionado. Sin embargo, creemos que es más adecuado retomar la perspectiva de la labilidad del límite entre lo social y lo estatal, e inquirir por sus nuevas resonancias para interpretar el particular desarrollo del mundo asociativo en la Argentina.

## **2.4. 1955-1983 PROSCRIPCIÓN POLÍTICA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL**

A partir del golpe militar de 1955 se inició un largo período de inestabilidad institucional, signado por la frecuencia de los golpes militares, la debilidad y brevedad de los gobiernos civiles, la conflictividad social y la generalización de la violencia política. El peronismo estuvo proscrito, excepto por un breve período en que asumió el gobierno, entre 1973 y 1976. En 1976 se inició el Proceso de Reorganización Nacional, la dictadura militar más cruenta que sufrió la Argentina en su historia contemporánea. Finalmente, luego de la guerra de Malvinas, el propio derrumbe del gobierno militar condujo a la transición democrática de 1983.

Durante este convulsivo período en que predominaron los gobiernos militares y la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares<sup>35/</sup> orientados hacia luchar contra los gobiernos ilegítimos y hacia lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para la sociedad civil y sus organizaciones la función de extender -incluso a través de la violencia- dicha transformación social a todos los niveles

---

<sup>34/</sup> Este modelo nunca había existido en Argentina en forma “pura”. Prueba de ello son los rasgos patrimonialistas del Estado y el orden político descritos en los apartados anteriores, y los repetidos “interregnos” de golpes de Estado y establecimiento de gobiernos de facto, que ya sumaban dos -en 1930 y en 1943- antes de la llegada de Perón al poder.

<sup>35/</sup> Estos movimientos estuvieron vinculados al peronismo y a partidos de izquierda. El movimiento social cristiano y el movimiento de sacerdotes del III mundo, surgidos de la Iglesia Católica, también fueron una gran influencia en el desarrollo de movimientos populares y movimientos rurales.

de la sociedad. En consecuencia, a pesar de que el rol jugado en este período por las organizaciones de la sociedad civil fue fundamental, es difícil aprehenderlo desde el modelo democrático liberal, que asigna a estas organizaciones la función de expresar en forma tolerante la diversidad del mundo social. Un ejemplo paradigmático de esta diferencia es la ausencia de la idea de “voluntariado” o “voluntarios”, a pesar del intenso trabajo social realizado en el ámbito de la comunidad por los integrantes de los movimientos populares de este período, trabajo que en cambio se entendía como parte de la “militancia”. Así, no se trataba de ciudadanos que donaban su tiempo trabajando voluntariamente en una villa, sino de “compañeros” que “militaban” por una causa determinada trabajando junto a los habitantes de la villa y que inscribían su acción particular en el horizonte más amplio de la utopía y la transformación social.

Las corporaciones sindicales, a pesar de la proscripción del peronismo, conservaron y aumentaron su poder de negociación. Uno de los resultados de ese poder fue la sanción de la Ley 19.610 en 1970, la que institucionalizó y ordenó el sistema de obras sociales, estableciendo definitivamente la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia y el financiamiento a través de las contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores. Esta Ley también estableció que los servicios asistenciales debían ser brindados por las respectivas asociaciones gremiales de cada trabajador en forma directa o mediante el convenio con prestadores públicos o privados; y creó el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) como la autoridad estatal a cargo de coordinar los servicios de salud en el ámbito nacional.

Como resultado de la proscripción política y la interrupción del orden constitucional, las acciones de oposición política y resistencia civil se replegaron hacia ámbitos privados,<sup>36/</sup> refugiándose en asociaciones vecinales y unidades básicas. Del mismo modo, como resultado de la expulsión, por razones políticas, de científicos e intelectuales de la universidad pública, parte de la producción científica y técnica también se desplazó hacia centros privados de investigación y fundaciones.<sup>37/</sup>

Aquellas organizaciones barriales ligadas a la política local de los municipios -las llamadas asociaciones intermedias- fueron objeto de proyectos políticos varios por parte de los gobiernos militares, que buscaron en ellas apoyo en la sociedad civil para sus proyectos autoritarios. El gobierno del General Onganía, establecido a partir del golpe de Estado de 1966, incluía a las asociaciones intermedias como parte fundamental de un proyecto corporativo tendiente a negar el rol de los partidos políticos. El Proceso de Reorganización Nacional, establecido a partir del golpe de Estado de 1976, convocó a las asociaciones intermedias al “diálogo político”, a fin de encontrar sustento civil para la denominada “guerra anti-subversiva”. En una segunda instancia, la dictadura intentó utilizar a las asociaciones intermedias como sostén para la conformación de un futuro partido político, que debía constituirse en la “herencia del Proceso”. Este intento fue resistido por otros sectores del mundo asociativo barrial que, sobre finales del Proceso, protagonizaron un movimiento social denominado “los vecinazos” en el área del Gran Buenos Aires (González Bombal, 1988).

En este período se desarrollaron también numerosas organizaciones no gubernamentales, en general vinculadas a la cooperación internacional. En muchos casos, estas ONG's fueron la base de movimientos sociales, los cuales representaron la emergencia de un nuevo modelo de canalización de demandas de parte de la sociedad civil, ante la inexistencia de garantías constitucionales y la inhabilitación de los partidos políticos. El más importante de ellos fue el movimiento de derechos humanos, que articuló una extensa red de asociaciones de defensa de los derechos humanos y de

---

<sup>36/</sup> Ver los artículos de Juan Silva, García Delgado y Vicente Palermo en Jelin (1985) (1987).

<sup>37/</sup> En 1958 se fundaron el Instituto de Sociología Gino Germani y el Instituto Di Tella. El primero fue un antecedente importante en la profesionalización de los intelectuales de las Ciencias Sociales. El segundo tuvo un gran impacto en la cultura, el arte y las ciencias sociales. Ver González Bombal y Vacchieri (1986).

víctimas de la represión. Este movimiento logró además concitar la opinión pública internacional y se constituyó en el principal aglutinador de la oposición al Proceso.<sup>38/</sup>

En conclusión, algunas organizaciones no fueron inmunes a los gobiernos militares que buscaron apoyo civil para proyectos autoritarios, otras fueron protagonistas de la resistencia civil y de la demanda democrática de la sociedad argentina. Los movimientos sociales, junto a un amplio espectro de asociaciones civiles, fueron centrales en la recreación del espacio público durante la transición democrática, luego de años en que una “cultura del miedo” había reducido el concepto de ciudadanía a su mínima expresión. Desde las ciencias sociales, esta recreación del espacio público ha sido denominada “resurrección de la sociedad civil”.

## **2.5. HISTORIA RECIENTE: DEMOCRATIZACION Y REFORMAS ECONOMICAS**

La guerra de Malvinas señaló el derrumbe definitivo del Proceso de Reorganización Nacional y precipitó la transición democrática en 1983. Durante la transición, los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil fueron protagonistas indiscutibles, tanto en la recreación del espacio público como en la demanda de la plena vigencia del Estado de derecho. El movimiento de derechos humanos, fue el principal demandante de justicia para el terrorismo de Estado practicado durante el Proceso. A partir de 1989, luego de la crisis económica de la hiperinflación que adelantó el recambio presidencial, la consolidación democrática ha estado acompañada de profundas reformas de la economía y el Estado. Estas reformas no sólo han producido cambios en el propio mundo asociativo, sino que también han redefinido el rol y las funciones de las organizaciones no lucrativas prefigurando tendencias aún no consolidadas.

En el contexto del “entusiasmo democrático” de la transición, protagonizado por la efervescencia asociativa y los movimientos sociales, la acción colectiva se inscribió todavía en el paradigma del Estado de bienestar, sin percibir su extrema crisis. En consecuencia, el restablecimiento de los derechos políticos fue concebido como íntimamente vinculado a la extensión de los derechos sociales y la redistribución económica. Desde esta perspectiva, los movimientos sociales fueron vistos como nuevos medios para ampliar los límites de la ciudadanía, en la medida en que inauguraban la conciencia de nuevos derechos en la sociedad que, al ser reconocidos por el Estado, actuarían además positivamente en los mecanismos de distribución económica.

Contrariamente a esta perspectiva, en los hechos las agencias estatales ligadas a la acción social y a la provisión de servicios públicos se encontraban seriamente deterioradas, debido a las recurrentes crisis económicas del período anterior y a las políticas implementadas durante el Proceso de Reorganización Nacional. En consecuencia, luego del primer momento de la transición, la crisis inflacionaria mostró los límites al retorno a un Estado de bienestar jaqueado por el creciente déficit fiscal. La consolidación democrática y las reformas de la economía y el Estado han tenido dos consecuencias principales en el nivel del mundo asociativo.

Por un lado, han aparecido nuevas organizaciones dedicadas a defensa y promoción de derechos civiles, defensa de minorías, control sobre los poderes públicos, defensa del consumidor, cuidado del medio ambiente y la ecología. La expansión de estas organizaciones puede considerarse un síntoma de la consolidación del régimen democrático,<sup>39/</sup> en la medida en que la estabilidad

---

<sup>38/</sup> Ver Jelin (1985) (1987), González Bombal (1987), González Bombal y Landi (1993).

<sup>39/</sup> También son un síntoma de los procesos de reforma económica, en tanto las privatizaciones han sido una de las causas del desarrollo de organizaciones de defensa del consumidor. En este sentido, la Constitución Nacional, reformada en 1994, destaca en su artículo 42 la importancia de las asociaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios y enuncia la obligación de los gobiernos de promover este tipo de instituciones.

institucional alcanzada posibilita la aparición de nuevas inquietudes que sobrepasan el límite mínimo de preservación del estado de derecho. El modo de canalizar demandas inaugurado por los movimientos sociales durante la transición democrática fue el antecedente de estas organizaciones. A diferencia del pasado, en el que predominaron las acciones colectivas de actores corporativos dirigidas básicamente al Poder Ejecutivo; algunos movimientos sociales apelaron al Poder Judicial<sup>40/</sup> como actor para sus reivindicaciones. Las múltiples demandas de justicia y reparación de derechos civiles -como el más conocido caso "María Soledad"- se multiplicaron durante esta década. Puede englobarse la acción de estas nuevas formas de acción colectiva y movimientos sociales bajo un concepto de ciudadanía que resalta la dimensión más cívica de la participación política.

Por otro lado, la reforma del Estado profundizada a partir de 1989 ha reformulado la relación entre Estado y el sector sin fines de lucro. En primer lugar, la aguda crisis de recursos públicos ha provocado el paulatino desmantelamiento y liberalización de los sistemas de seguridad social y asistencia médica. De esta manera, se ha ido desatando parte del entretrejo entre Estado y organizaciones sociales establecido a partir del peronismo y encarnado en el rol de los sindicatos y las obras sociales.

- En el área de la seguridad social, se está abandonando el régimen de reparto para establecer un sistema basado en la capitalización individual, esto es, capitales de garantía compuestos por la acumulación de aportes de cada individuo a lo largo de su vida laboral, y administrados por entidades privadas, en su mayoría con fines de lucro. Este tipo de sistema estuvo en el origen de la seguridad social en Argentina, en las primeras décadas del siglo, con las diferencias de que en aquel momento no estaba establecida la obligatoriedad del aporte del empleador y de que los capitales de garantía eran administrados por organizaciones privadas sin fines de lucro, es decir, asociaciones de socorros mutuos.
- En el área de salud, en 1996 el gobierno nacional ha dado el primer paso para establecer la desregulación de las obras sociales,<sup>41/</sup> a través de un decreto que permite a cada trabajador la libre elección de obra social, independientemente del sindicato que le corresponde por rama de actividad. Todavía está en cuestión la posibilidad de libre competencia entre obras sociales y sistemas de medicina pre-paga. El manejo de las obras sociales es un punto clave en las negociaciones que actualmente se están produciendo entre el Estado, los sindicatos y los empresarios en torno a la flexibilización laboral. Uno de los puntos que esta flexibilización incluye es la descentralización de los convenios colectivos de trabajo, por la cual la negociación entre trabajadores y empleadores se daría de manera independiente en el ámbito de cada empresa. La descentralización de estos convenios implica también un recorte en el poder de los sindicatos sobre las obras sociales, las que a su vez constituyen una de sus principales fuentes de recursos.

En segundo lugar, este proceso de liberalización de los sistemas de seguridad social y asistencia médica se ha producido en un contexto de ajuste económico, de aumento del desempleo y

---

<sup>40/</sup> R. Bendix (1974) sostiene que el poder judicial es básico para salvaguardar los derechos civiles y, específicamente, para proteger a aquellos miembros menos articulados de la comunidad.

<sup>41/</sup> El motivo esgrimido para estas reformas es la larga crisis y déficit del sistema de obras sociales. Algunos factores que han incidido en esta crisis han sido la depreciación del salario real, la contracción del empleo asalariado y el aumento de trabajo por cuenta propia, el incumplimiento de las obligaciones por parte de los empresarios, y la generalización del pago en negro (Belmartino y Bloch, 1988).

de la marginalidad social. Esta situación ha acrecentado la demanda de políticas sociales, al mismo tiempo que han aparecido nuevas perspectivas que redefinen sus objetivos y modalidades. Las nuevas perspectivas, si bien contemplan la responsabilidad del Estado sobre la cuestión social, también redefinen su rol -hasta hoy excluyente- e incluyen de una manera inédita hasta el momento a las organizaciones de la sociedad civil. Entidades de bien público, ONG's, organizaciones comunitarias, fundaciones, cooperadoras escolares y hospitalarias, clubes sociales y otras asociaciones son considerados agentes estratégicos para la gestión e implementación de políticas sociales más focalizadas, debido a su cercanía con respecto a las necesidades de la comunidad y a que son vistas como canales más transparentes para la aplicación del gasto social.

A partir de la década de los noventa, diversas reparticiones del Estado se han mostrado favorables a esta perspectiva, incluyendo -al menos a nivel formal- organizaciones de la sociedad civil en diversas instancias de su política pública, como implementación, asistencia técnica y capacitación. El Ministerio de Trabajo está llevando adelante programas de empleo que incluyen la participación de ONG's. La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación ha definido como uno de sus ejes la creciente interacción entre el gobierno, las organizaciones de la comunidad y las municipalidades. En función de este eje, ha implementado una estructura específica, el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), que está a cargo del desarrollo e implementación de estrategias destinadas al fortalecimiento del tercer sector. Además, cuatro áreas programáticas de esta Secretaría - alimentación y nutrición, desarrollo comunitario, menor y familia, tercera edad- incluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil (Siempro, 1996). Ya en el ámbito provincial, el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense <sup>42/</sup> incluye a las entidades intermedias en la ejecución de políticas públicas, junto a los municipios y las empresas contratistas.

Por fuera del Estado, las empresas más innovadoras también se han mostrado receptivas a esta revalorización de las organizaciones sin fines de lucro. Las actividades dirigidas a la comunidad y realizadas bajo el concepto de "responsabilidad social de las empresas" o "filantropía empresaria", incluyen a organizaciones sin fines de lucro como destinatarias de donaciones o como *partners* en la implementación de programas comunitarios.

En conclusión, puede decirse que a partir de la década de 1980 en Argentina, el sector no lucrativo ha sido revalorizado por el Estado, las empresas y los organismos multilaterales. Estas instituciones son reconocidas por su poder para recrear vínculos de cooperación, organización y solidaridad; y, consecuentemente, por su rol potencial en la integración social. Desde el punto de vista económico, ante la crisis del Estado, las organizaciones del sector son valoradas como *partners* efectivos en la implementación de políticas sociales, por mostrarse eficientes en la administración de recursos escasos y por asegurar circuitos más directos para la aplicación del gasto social. Al mismo tiempo, las empresas más innovadoras también han comenzado a recurrir a entidades de bien público en sus programas dirigidos a la comunidad. Desde el punto de vista político, las asociaciones comienzan a ser valoradas como instancias de participación ciudadana en los asuntos públicos y son convocadas allí donde se busca mayor transparencia, control sobre los funcionarios y *accountability* de la administración pública. Y finalmente, se suman a estas razones la importancia que otorgan a las asociaciones civiles organismos multilaterales -tales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial- que constituyen importantes fuentes de financiamiento de programas sociales.

Por el momento, estas son tendencias que no han adquirido todavía su estado definitivo. Si bien por esta razón no es posible una evaluación final de sus resultados, pueden realizarse algunas apreciaciones parciales.

---

<sup>42/</sup> La provincia de Buenos Aires, además de concentrar aproximadamente el 40% de la población total del país, tiene -según el Censo Nacional de Población de 1991- índices muy bajos de cobertura de la red pública de servicios sanitarios y hospitalarios e índices en aumento de la población con necesidades básicas insatisfechas.

El fenómeno de la “responsabilidad social de las empresas” o “filantropía empresarial” carece aún de una definición clara dentro del mundo de los negocios. Para algunos empresarios se limita a la función de la empresa en la reactivación económica y la generación de empleo,<sup>43/</sup> mientras que otros sectores sostienen una definición más amplia, incluyendo el compromiso y la acción con entidades intermedias en pro de paliar las inevitables consecuencias negativas de una reforma económica considerada necesaria. Un estudio reciente (Roitter, 1996) sobre los vínculos entre empresas y sociedad civil en Argentina, señala que si bien las primeras acciones de bien público de las empresas pueden rastrearse hacia comienzos de este siglo, existe en la actualidad un número de factores - desde la estabilidad económica hasta la existencia de nuevos paradigmas organizacionales y comunicacionales en el mundo de los negocios- que están incidiendo para su redefinición. Sin embargo, este estudio establece que en Argentina todavía predomina la acción filantrópica más tradicional -esto es, donaciones en efectivo o en especie- sobre otras posibles iniciativas más vinculadas al desarrollo social. También señala que las actuales exenciones impositivas no incentivan las donaciones empresarias,<sup>44/</sup> agregando que estas exenciones realmente promueven las donaciones dentro de sistemas tributarios asentados en el impuesto a la renta y al patrimonio, que presentan bajos índices de evasión impositiva -características ambas que no corresponden exactamente al caso de Argentina-.

El rol de las organizaciones sin fines de lucro en las políticas sociales es un tema controvertido, en el que conviven las nuevas tendencias de la cooperación y el *partnership* junto a las prácticas tradicionales del clientelismo político. Se suma a esto la escasez de estudios con base empírica que permitan una evaluación acertada de la situación actual.

Un estudio preliminar realizado por FLACSO (1996) recoge los problemas que las ONG's ven en el Estado para establecer relaciones de *partnership*: exceso de burocracia, existencia de oficinas “paralelas”, alto nivel de rotación de los funcionarios públicos, alto nivel de exigencias formales a las ONG's, políticas de cooptación a través de la distribución diferencial de recursos, criterios clientelistas en la asignación de recursos. El mismo estudio señala el escaso nivel de vinculación entre las ONG's y el Parlamento y destaca que la participación de ONG's en políticas públicas se produce mayormente en el ámbito municipal.

Por su parte, el Instituto del Conurbano (1996) ha llevado adelante un estudio sobre las políticas desarrolladas en la provincia de Buenos Aires por el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Algunas de las principales conclusiones de este estudio son: a) el Ejecutivo provincial distribuye los recursos del Fondo entre los municipios de acuerdo a criterios político-partidarios antes que administrativo-institucionales; b) el papel de los municipios en la operatoria del Fondo no está legislado, lo que redundo en estilos informales de negociación; c) no existen organismos de control establecidos legalmente; d) el Ejecutivo provincial juega un rol demasiado central, lo que redundo en tendencias personalistas.

Finalmente, en un artículo reciente, Bustelo (1996) advierte de manera acertada que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales suele evaluarse desde un punto de vista exclusivamente tecnocrático. Este punto de vista enfatiza las ventajas en la relación costo-eficiencia y, a cambio, descuida las profundas significaciones sociales, políticas y macroeconómicas que el modelo de la cooperación y el *partnership* suponen en una sociedad en profunda transición, como es el caso de Argentina. Esta advertencia otorga nueva relevancia a rasgos rastreados en este trabajo a lo largo de la historia, como el clientelismo político, la centralización del poder político o la labilidad del límite entre lo público y lo privado en sus diferentes expresiones.

---

<sup>43/</sup> Sin embargo, estos términos no parecen ser demasiado compatibles con la situación actual de Argentina, en tanto la reactivación económica ha ido acompañada del aumento en los índices de desempleo.

<sup>44/</sup> La Ley de Impuesto a las Ganancias no establece un estatuto particular para las donaciones empresarias, sino que, igual que las particulares, permiten deducir un 5% sobre el monto imponible y sólo para algunas finalidades.

En el mismo artículo, Bustelo inscribe la problemática de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la discusión más amplia sobre la relación conflictiva entre capitalismo y democracia, y describe dos escenarios posibles para la nueva y virtual relación entre Estado, mercado y sociedad civil:

- un “*abrazo mortal*”, por el cual la democracia resultaría sofocada o deformada por la sociedad de mercado, la retirada del Estado de sus funciones de bienestar y la concentración de la riqueza. En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil se insertarían en relaciones dominadas por el clientelismo, la cooptación política y la dependencia.
- un “*abrazo vital*”, por el cual la sociedad de mercado aceptaría el difícil camino de la democracia, y promovería nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil basadas en la autonomía, y en el respeto a los derechos y responsabilidades de los ciudadanos.

Estos y otros escenarios deberán ser objeto de reflexión dado que, como hemos señalado, la sociedad argentina se encuentra en un proceso de profunda transición, con respecto al cual es prematuro establecer conclusiones definitivas.

# BIBLIOGRAFIA

---

◆ ALLUB, Leopoldo (1977)

*Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)*. Cuadernos del CES N° 6, El Colegio de México, México.

◆ ANSALDI, Waldo (1989)

*Estado, partidos y sociedad en la Argentina radical, 1916-1930*. Cuadernos del CLAEH 50, año 14, Montevideo.

◆ ARMSTRONG KELLY, George (1979)

*Who needs a theory of citizenship?* Daedalus.

◆ AUYERO, Javier (1996) (1997)

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

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

◆ BARBERO, M.I. - DEVOTO, F. (1983)

*Los nacionalistas (1910-1932)*. Biblioteca Política Argentina N° 9. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ BARRI, Horacio (1993)

*Reflexiones sobre las obras sociales y el sistema de salud en Argentina*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Asociación de Trabajadores del Estado, Buenos Aires.

◆ BELMARTINO, S. - BLOCH, C. (1988)

*Aportes para la discusión del sistema de obras sociales*. Cuadernos Médico-Sociales 44. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario.

◆ BELMARTINO, S. - BLOCH, C. – CARNINO - PERSELLO, A. (1991)

*Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*. Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud, Argentina.

◆ **BERENZTEIN, Sergio (1990)**

*Un partido para la Argentina moderna. Organización e identidad del Partido Socialista (1896-1916).* CEDES-CONICET, Buenos Aires.

◆ **BOTANA, Natalio (1986)**

*El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916.* Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.

◆ **BRUNO, A. - CAVAROZZI, M. - PALERMO, V. (ed.). (1985)**

*Los derechos humanos en la democracia.* Biblioteca Política Argentina, N° 92. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ **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.* IPEALT-Universite de Toulouse-Le Mirail. Argentina

◆ **CAHIAN, Adolfo (1994)**

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

◆ **CANTON, D. - MORENO, J. - CIRIA, A. (1980)**

*La democracia constitucional y su crisis.* Hyspamérica, Buenos Aires.

◆ **CARITAS ARGENTINA (1978) (1990)**

*Cáritas. Instrumento de la Pastoral Caritativa de la Iglesia.* Ediciones Cáritas Argentina, Buenos Aires.

*Estatutos de Cáritas Argentina.* Ediciones Cáritas Argentina, 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.

◆ **COCCA, Aldo Armando (1981)**

*Las fundaciones. Del derecho de la antigüedad al actual derecho internacional. Historia y legislación en la República Argentina.* Plus Ultra, Buenos Aires.

◆ COLL, Jorge (1911)

*La asistencia social en la República Argentina. Bases para su organización.* Talleres Gráficos Optimus de A.Cantiello, Buenos Aires.

◆ CONI, Emilio (1917) (1918)

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

*Memorias de un médico higienista. Contribución a la historia de la higiene pública y social argentina.* Asociación Médica Argentina, Buenos Aires.

◆ DOS SANTOS, Wanderley (1978) (1988)

*Ordem burgues y liberalismo político.* Duas Ciudades, Sao Paulo.

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

◆ DRIMER, B. - DRIMER, A. (1985)

*Compendio de cooperativas.* Ediciones Itercoop, Buenos Aires.

◆ DUARTE, Erminda (1972)

*Mi hermana Evita.* Ediciones Centro de Estudios Eva Perón, Buenos Aires.

◆ DURKHEIM, Emile (1984)

*Lecciones de sociología.* Editorial Schapire, Buenos Aires.

◆ 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.* Biblos, Buenos Aires.

◆ FELDMAN, J. - GOLBERT, L. - ISUANI, E. (1988)

*Maduración y crisis del sistema previsional argentino.* Biblioteca Política Argentina, N° 236, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ FERIOLI, Néstor (1990)

*La Fundación Eva Perón.* Biblioteca Política Argentina, N° 293 y 294. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- ◆ **FERRARA, Francisco (1973)**  
*Qué son las Ligas Agrarias.* Siglo XXI, Buenos Aires.
  
- ◆ **FLACSO (1996)**  
*Perfil de las Organizaciones No Gubernamentales en Argentina.* FLACSO, Mimeo, Buenos Aires.
  
- ◆ **Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1991)**  
*El sistema de obras sociales en la Argentina: diagnóstico y propuesta de reforma.* Documento 2, FIEL, Buenos Aires.
  
- ◆ **GALLO, E. - CORTES CONDE, R. (1986)**  
*La república conservadora.* Hyspamérica, Buenos Aires.
  
- ◆ **GIARRACA, Norma (ed.) (1994)**  
*Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso.* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
  
- ◆ **GIUNTOLI, María Cristina (1994)**  
*Fundaciones. Aspectos jurídicos, contables e impositivos.* Ad-Hoc SRL, Buenos Aires.
  
- ◆ **GERMANI, Gino (1962)**  
*Política y Sociedad en una época de transición.* Paidós, Buenos Aires.
  
- ◆ **GONZALEZ BOMBAL, Inés (1987) (1988) (1995) (1995a) (1996)**  
*Derechos humanos: la fuerza del acontecimiento.* En *Discurso político, lenguajes y acontecimientos.* VERON, E. (ed.), Editorial Hachette, Buenos Aires.  
  
*Los vecinazos. Las protestas barriales en el gran Buenos Aires, 1982-83.* Colección Hombre y Sociedad, N° 14, Ediciones del IDES, Buenos Aires.  
  
*Sociedad civil y política.* CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.  
  
*¿Sociedad civil o tercer sector?* CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.  
  
*La visibilidad pública de las asociaciones civiles.* CEDES, Documento 116, Buenos Aires.
  
- ◆ **GONZALEZ BOMBAL, I. - LANDI, O. (1993)**

*Los derechos en la post-transición: justicia y medios.* INAP, Estudios e Investigaciones, Serie Estado y Sociedad, Buenos Aires.

◆ GONZALEZ BOMBAL, I. - VACCHIERI, A. (1986)

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

◆ GRILLO, Oscar (1995)

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

◆ GROISMAN, Enrique (ed.) (1990)

*El Derecho en la transición de la dictadura a la democracia: la experiencia en América Latina.* Biblioteca Política Argentina, N° 300, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ GUTIERREZ, L. - ROMERO, L.A. (1989)

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

◆ HENGSTENBERG, P. - CRACOGNA, D. (ed.) (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.

◆ IMAZ, José Luis (1964)

*Los que mandan.* Eudeba, Buenos Aires.

◆ Instituto del Cono Urbano de la Universidad de General Sarmiento (1996)

*El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional.* Mimeo, Buenos Aires.

◆ Instituto Gallup de la Argentina (1997)

*Estudio sobre donaciones y trabajo voluntario.* Instituto Gallup - Foro del Sector Social, Buenos Aires.

◆ **JAMES, Daniel (1990)**

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

◆ **JELIN, Elizabeth (ed.) (1985) (1987)**

*Los nuevos movimientos sociales.* Colección Biblioteca Política Argentina, N° 124, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

*Movimientos sociales y democracia emergente.* Colección Biblioteca Política Argentina, N° 183, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ **La Ley (1966)**

*Anales de Legislación Argentina.* Vol. VI, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires.

◆ **LAZCANO, Martín (1927)**

*Las sociedades secretas, políticas y masónicas en Buenos Aires. Acción desarrollada proindependencia, unión y organización de la nación argentina y en bien de la humanidad.* 2 tomos Pedro García Editor, Buenos Aires.

◆ **MAYOL, A. - HABBERGGER, N. - ARMADA, A. (1970)**

*Los católicos postconciliares en Argentina.* Editorial Galerna, Buenos Aires.

◆ **MEYER ARANA, Alberto (1911)**

*La caridad en Buenos Aires.* 2 tomos. Imprenta Sopena, Buenos Aires.

◆ **Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996)**

*El sistema de salud en Argentina.* Cuadernos de Economía N° 18, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.

◆ **Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Beneficencia (1912)**

*Memorias.* Anexo L, Sección Beneficencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Beneficencia, Buenos Aires.

◆ **Ministerio de Salud y Acción Social (1986)**

***El sistema de obras sociales.*** Instituto Nacional de Obras Sociales, Secretaría de Salud, Ministerio de Salud y Acción Social, Buenos Aires.

◆ **MINUJIN, Alberto (ed.) (1992)**

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

◆ **MURMIS, M. - PORTANTIERO, J.C. (1971)**

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

◆ **NAVARRO, Marysa (1981)**

***Evita.*** Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

◆ **O'DONNELL, Guillermo (1986)**

***Transitions from Authoritarian Rule.*** 4 volumes. Johns Hopkins, Baltimore.

◆ **OSZLAK, Oscar (1997)**

***La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional.*** Editorial Planeta, Buenos Aires.

◆ **PALERMO, Vicente (1990)**

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

◆ **PASSANANTE, María Inés (1987)**

***Pobreza y acción social en la historia argentina. De la beneficencia a la seguridad social.*** Editorial Humanitas, Buenos Aires.

◆ **PENNA, J. - MADERO, H. (1910)**

***La Administración sanitaria y Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires. Estudio de los servicios de higiene y beneficencia pública desde la época colonial al presente.*** Municipalidad de la Capital, Buenos Aires.

◆ **PERON, Eva (s/f) (1973) (1994)**

***Escribe Eva Perón.*** Reunión de artículos publicados en *Democracia*, edición privada, Buenos Aires.

*La razón de mi vida*. Ediciones de la Reconstrucción, Buenos Aires.

*Mi mensaje*. Editorial Futuro, Buenos Aires.

◆ **PORTANTIERO, Juan Carlos (1983) (1992)**

*Sociedad civil, Estado y sistema político*. En VEGA, Juan Enrique (ed.). *Teoría y política en América Latina*. CIDE, México.

*Mundo europeo-mundo americano. La cuestión de la modernidad*. En RINESI, E. - GONZALEZ, H. (comp.). *Espejos de colores. El concepto de América en la crítica cultural*. Manuel Suáres Editor - La Carabela Perdida Ediciones, Buenos Aires.

◆ **PRONATASS (1994)**

*Cooperativas de trabajo: algunos elementos para su análisis*. Pronatass, Buenos Aires.

◆ **PUIGROSS, Adriana (1990)**

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

◆ **RECALDE, Héctor (1981)**

*Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*. Biblioteca Política Argentina, 335 y 339, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ **República Argentina, Congreso Nacional (1949-1954) (1949-1954a)**

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Imprenta del Congreso Nacional, Buenos Aires.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Imprenta del Congreso Nacional, Buenos Aires.

◆ **República Argentina, Secretaría del Senado de la Nación (1947) (1950)**

*Leyes Nacionales. Año 1946, Tomo III, 12.921*. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

*Leyes Nacionales, Año 1950, Tomo III, 13.896-14.020*. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

◆ **ROCK, David (1975)**

*El radicalismo argentino, 1890-1930*. Editorial Amorrortu, 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, A. (ed.) *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.* CEDES, Documento 115, Buenos Aires.

◆ ROMERO, Luis Alberto (1986)

*Buenos Aires de la entreguerra. Libros baratos y cultura de los sectores populares.* CISEA, Buenos Aires.

◆ SALAMON, L. - ANHEIER, H. (1992) (1996)

*In search of the nonprofit sector I: the question of definitions.* Voluntas 3 (3)

*Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationality.* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Nº 22, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.

◆ SANGUINETTI, Horacio (1974)

*Laica o libre. Los alborotos estudiantiles de 1958.* Todo es Historia, Año VII, 80, Buenos Aires.

◆ SEMISA, Domingo (1988)

*Manual de cooperativas de trabajo.* Ediciones Intercoop, Buenos Aires.

◆ SIEMPRO (1996)

*Guía de Programas Sociales Nacionales 1996.* Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, República Argentina, Buenos Aires.

◆ SILVA, Juan (1995)

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

◆ SIROLLI, Luis María (1991)

*Registro Nacional de Entidades de Bien Público: su historia sintetizada.* Mimeo, Buenos Aires.

◆ **SMULOVITZ, Catalina (1997)**

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

◆ **SURIANO, Juan (1989)**

*El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916.* Anuario, 2º época, N° 14. Escuela de Historia, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

◆ **SVAMPA, Maristella (1996)**

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

◆ **TALEVA SALVAT, Orlando (1994)**

*Cómo hacer una mutual.* Ediciones Valletta, Buenos Aires.

◆ **TENTI FANFANI, Emilio (1989)**

*Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención.* Biblioteca Política Argentina, 2 tomos, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ **TENTI FANFANI, E. - ISUANI, E. (1989)**

*Una interpretación global.* En *Estado democrático y política social.* Eudeba, Buenos Aires.

◆ **THOMPSON, Andrés (1985) (1988) (1993) (1994) (1995) (1995a) (ed. 1995b)**

*Estado, sindicatos y salud. Notas sobre las obras sociales en Argentina.* Cuadernos Médico sociales 33, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario.

*El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las organizaciones no gubernamentales en la Argentina.* Documento CEDES 9, CEDES-PREAL, Buenos Aires.

*El sindicalismo latinoamericano en los noventa. Volumen IV: Sindicatos y concertación social en Argentina. 1983-1990.* ISCOS - CISL - CLACSO, Santiago, Chile.

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

*El "tercer sector" en la historia argentina.* CEDES, Documento CEDES 109. Buenos Aires.

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

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

◆ **TORRE, Juan Carlos (1990)**

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

◆ **TORT, M.I. - LOMBARDO, P. (1993)**

***Las cooperativas de trabajo agropecuario en la Argentina. Algunos estudios de casos.*** INTA-IESR, Buenos Aires.

◆ **Unidad Básica Mario Brion. Circa (1973)**

***La unidad básica Mario Brión.*** Unidad Básica Mario Brión, Circunscripción 9, Buenos Aires.

◆ **VEIGA, Raúl (1985)**

***Las organizaciones de derechos humanos.*** Biblioteca Política Argentina, Nº 127, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

◆ **Weber Max (1984)**

***Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.*** Fondo de Cultura Económica, México.

◆ **WOLFE, Alan (1992)**

***Three paths to development: market, State and civil society.*** En ***Development, international cooperation and NGO's.*** IBASE-PNUD, Río de Janeiro.

◆ **ZABALA, R. - DE GANDIA, E. (1980)**

***Historia de la ciudad de Buenos Aires. Tomo II, 1719-1800.*** Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

◆ **ZIMMERMAN, Eduardo (1995)**

***Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916.*** Editorial Sudamericana - Universidad de San Andrés, Buenos Aires.